




3 1761 11971114 1



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

6

Government
Publications

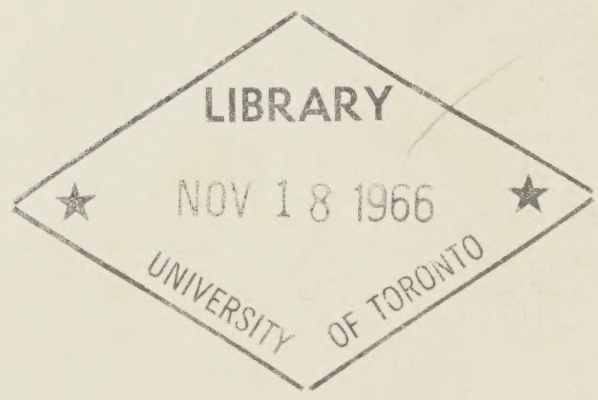
[Conferences] Federal-provincial
tax structure conference, Ottawa 1966

CAI
Z2
- 66T17



CANADA

FEDERAL - PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE



Ottawa
September 14th and 15th
1966

CAI PV 16

-66T17



CANADA

FEDERAL - PROVINCIAL TAX STRUCTURE COMMITTEE

Ottawa
September 14th and 15th
1966

Errata

1. Pages 70-73 are not in the right order, and should be re-numbered as follows: change 70 to 73, 71 to 70, 72 to 71, and 73 to 72.
2. Page 129 is a duplication of 128 and should be disregarded.



1141572

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.
QUEEN'S PRINTER AND CONTROLLER OF STATIONERY
OTTAWA, 1966

Cat. No.: Z2-1964/1-4

FOREWORD

The purpose of this volume is to present the formal statements which were issued by the heads of the federal and provincial delegations to the Tax Structure Committee when this Committee met in Ottawa on September 14th and 15th, 1966*. This meeting was the first in a series to consider the policy issues involved in the development of new fiscal arrangements between the federal government and the provinces for the five-year period 1967-72. These statements set forth the views of the federal government and of the different provincial governments on this important subject.

The Tax Structure Committee is a committee of federal and provincial ministers which was given the task of conducting "a joint review of the nature and extent of federal and provincial taxes in relation to the financial responsibilities which nowadays have to be carried by federal and provincial governments". The Tax Structure Committee was established by the Federal-Provincial Conference of Prime Ministers and Premiers at Quebec City in March/April, 1964. The Committee first met in October, 1964, when it received its terms of reference and agreed upon certain studies which should be carried out to assist it in its task. The terms of reference are reproduced at the end of this Foreword.

The Committee has since had three meetings. Its second meeting took place in July, 1965, when it received a progress report on the studies which were being carried out under its auspices. It met again in December, 1965, when it received on a confidential basis five-year projections of government revenues and expenditures which had been prepared on a co-operative basis by officials of the federal and provincial governments. Then, with this background material and following a number of meetings of officials concerning the technical aspects of questions, the Committee undertook its first substantive discussion concerning fiscal arrangements at its meeting of September 14 and 15th.

The Terms of Reference of the Tax Structure Committee

The Committee is directed by the Federal-Provincial Conference to study and to report upon the following

* It should be noted that no statement from the Province of Newfoundland is included. While the Province was represented at the meeting, it did not release a formal statement.

matters, its report to be submitted to the Conference early in 1966:

1. Trends to be expected during 1967-72 in public expenditures by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities likely to be accorded by governments to expenditures on major programmes that will compete for available funds;
2. The problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected, the probable levels of costs of public services and facilities, and the prospective levels of government debt;
3. The general policy to be followed in respect of shared-cost programmes during the period 1967-72;
4. The tax fields that should be used exclusively by the federal government and by the provinces and municipalities, and the fields in which joint occupancy is desirable;
5. The arrangements to be made in respect of jointly-occupied tax fields;
6. The **relation** of equalization grants to the fiscal requirements and fiscal capacities of the provinces, and the best equalization arrangements for the period 1967-72;
7. Future intergovernmental liaison on fiscal and economic matters;
8. Other **related** matters.

Tax Structure Committee

Fourth Meeting

Senate Chamber

Ottawa, September 14-15

Suggested Agenda

- I. Economic situation and its relationship to federal-provincial fiscal arrangements.
- II. General principles to apply to federal-provincial fiscal arrangements for the period 1967-1972.
- III. Equalization payments arrangements.
- IV. Tax-sharing arrangements.
- V. Future policy in regard to shared-cost programs.
- VI. Other aspects of fiscal arrangements.
- VII. Time-table.
- VIII. Other business.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE M. W. SHARP

MINISTER OF FINANCE

of the

GOVERNMENT OF CANADA

Statement by
THE HONOURABLE M. W. SHARP
Minister of Finance
of the
Government of Canada
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

Introduction

It has become a Canadian tradition that every five years the Federal Government and the provinces meet to work out new intergovernmental fiscal arrangements. It is perhaps fortunate as well as fortuitous that this is to be done in the year before rather than the year of Canada's centenary celebrations. This is so not only because it will be well to air our natural and inevitable differences before we mark the forces that unify us, but also because I hope we can start our second hundred years with intergovernmental arrangements which look more to the future than to the past.

It is, however, not fortuitous that we enter these discussions far better prepared than ever before to identify and to clarify the principles of federalism which should guide us, and to resolve the technical problems which inevitably will confront us. This is because of the creation of this Tax Structure Committee by the Federal-Provincial Conference of March/April 1964, at the suggestion of the Prime Minister of Canada. The Committee was established to conduct, in the words of the communique of that conference "a joint review of the nature and extent of federal and provincial taxes in relation to the financial responsibilities which nowadays have to be carried by federal and provincial governments". I recall the Prime Minister having spoken of this as no ordinary committee, and of our enquiry as being one which would require wisdom and expert knowledge. I hope we shall be able to live up to, at least in part, the expectations which have developed in respect of our work.

The Secretary of the Committee will be reporting on the preparatory work that has been done, both under his auspices and that of our officials in the Continuing Committee on Fiscal and Economic matters, and by individual governments as well, to assist

us in our endeavours. But I can say now that for our part the Federal Government has already been markedly influenced in its thinking by the recently completed reviews both of the history of federal-provincial fiscal relations in Canada and of the outlook for the public finances of this country.

It is my purpose to place before the Committee for consideration, the Federal Government's proposals for the fiscal arrangements during the next five-year period, and to explain the principles upon which they are based. I should like to say first of all, however, that I found it preferable, initially at least, not to think in terms of individual proposals, but rather to consider the whole sweep of federal-provincial relations in an effort to find a new and fresh approach to our problems.

The Objectives of Canadian Federalism

It is evident to us that the federalism of the future must recognize even more than the federalism of the past that intergovernmental arrangements must serve the two purposes which concerned the Fathers of Confederation. One was to establish a federal system which would define the roles of the federal and the provincial governments in the management of the public affairs of Canada. The other purpose was to provide the means for promoting the social and cultural development of our two societies, a goal which has come to include the cultivation of the enriching heritages that have come to us from other lands. In this twofold purpose lies the uniqueness both of the spirit of Canadian federalism and of the intergovernmental arrangements which our system calls for.

It will be equally self-evident, I think, that the economic and social developments of our first century have changed substantially the roles both of the federal and the provincial governments, and the inter-relationship between these roles. The Depression, the war and then the years of reconstruction taught governments everywhere that they must assume the new and difficult task of managing their economies, in the interest both of full employment and balanced economic growth, and the Federal Government assumed the primary responsibility for this role in Canada. These years taught us, too, that Canadians everywhere want and expect certain basic government services wherever they live, and that they expect their federal and provincial governments to find the methods by which this can be achieved.

It was during these years too that the role of the provinces was similarly enlarged, by the expectations imposed upon them by the people of the provinces, by the technological changes and urban developments which created new needs, and by the renewed realization of provincial potential by provincial politicians. So the responsibilities of provincial governments grew both in scale and in scope, involving programmes in the fields of health and welfare, education, urban development, transportation, and resource and economic development.

Out of these developments emerged still another and a different role for the Federal Government, and new interpretations of the role of the provinces. The Federal Government assumed the responsibility for ensuring that the poorer provinces should, through a system of equalization payments, be put in a position to finance their new and heavier responsibilities. The provincial governments in turn, exercised both their taxing and spending powers in such a way and on such a scale as to increase, in practical terms, both their fiscal powers and their influence over the nation's economy. In the process of these changes, many of the programmes of the federal and the provincial governments, each of them acting within its own constitutional domain, have come to overlap, with the consequent need for harmonization of government plans and programmes.

These are the forces the federalism of the future must accommodate. We must somehow fashion machinery which will permit a strong Federal Government to accomplish the economic and social responsibilities which properly belong to it, but without impairing the fiscal freedom and responsibility of the provinces. We must on the other hand fashion machinery which will strengthen the ability of the provinces to provide the greatly expanded and improved public services which are expected of them, but without at the same time hobbling the Federal Government or forcing it to have different laws for different parts of Canada - differences which might have the effect of obscuring or weakening its proper role as a government which governs all Canadians and protects equally the interests of all of them.

We in Canada, in other words, cannot solve the problems of twentieth century federalism by subordinating one level of government to another. Nor can we do so by adopting a kind of compartmental federalism, under which the federal and provincial governments would attempt to function in isolation. We must find another way.

Any general appreciation of the objectives of federalism in Canada, such as this, must lead to a statement of the guiding principles which flow from it, if it is to be useful in discussions such as those we are about to begin. The following, then, are the principles by which we believe we should be guided in trying to develop a system of federal-provincial fiscal arrangements which will be consistent with the federalism of the future.

- (1) The fiscal arrangements should give both the federal and provincial governments access to fiscal resources sufficient to discharge their responsibilities under the constitution.
- (2) They should provide that each government should be accountable to its own electors for its taxing and spending decisions and should make these decisions with due regard for their effect on other governments.

- (3) The fiscal arrangements should, through a system of equalization grants, enable each province to provide an adequate level of public services without resort to rates of taxation substantially higher than those of other provinces.
- (4) They should give to the Federal Government sufficient fiscal power to discharge its economic and monetary responsibilities, as well as to pay its bills. In particular they should retain for Federal Government a sufficient part of the income tax field in all provinces - both personal and corporate - to enable it to use variations in the weight and form of that tax for economic purposes and to achieve a reasonable degree of equity in the incidence of taxation across Canada.
- (5) They should lead to uniform intergovernmental arrangements and the uniform application of federal laws in all provinces.
- (6) The fiscal arrangements should seek to provide machinery for harmonizing the policies and the priorities of the federal and provincial governments.

These then are the principles or the objectives which have guided us in formulating our approach to the new fiscal arrangements. I would like now to say something about the fiscal environment in which these principles would operate during the next five years, before discussing their application to the four main elements of fiscal relations - equalization arrangements, the use of shared-cost programmes, tax-sharing, and intergovernmental liaison on fiscal and economic matters.

The Fiscal Outlook for the Next Five Years

Since the early 1950's provincial and municipal expenditures have increased from an amount equal to less than one-half of federal expenditures to an amount greater than the total amount the Federal Government now spends. The provincial use of major tax fields has grown correspondingly. All provinces now receive twenty-five per cent of the personal income taxes paid and Quebec receives an additional 23 per cent in return for assuming equivalent additional expenditures under the contracting-out arrangements. The ten provinces taken together receive almost twenty-five per cent of corporation income taxes paid in Canada. They collect about forty per cent of all commodity taxes, including about the same percentage of general sales taxes, some fifty per cent of liquor taxes (or mark-ups), and virtually one hundred per cent of gasoline taxes. And the provincial/municipal governments

collect virtually all of the property taxes and natural resources levies paid in Canada.

Federal revenues and expenditures are growing too, but at a slower rate. Indeed the Federal Government was able in the past, because its revenues had been growing more rapidly than its expenditures, to facilitate the rise in provincial revenues through the progressive reduction or abatement of certain federal taxes.

The outlook for the future according to studies made for the Tax Structure Committee indicates a number of trends. First, provincial/municipal expenditures will continue to raise more rapidly than those of the Federal Government. Secondly, provincial and municipal expenditures will also rise more rapidly than will their revenues from existing taxes. Thirdly, federal government revenues from existing taxes, on the other hand, are expected to grow at a rate more nearly equal to the pace at which its expenditures will increase.

These are the fiscal prospects which we have had to take into account in the application of our guiding principles. In this context, let me turn now to the Federal Government's proposals.

A New Equalization Formula

Equalization arrangements are one of the four central features of federal-provincial fiscal relations. They represent one of the dividends of Canadian unity, designed as they are to enable all Canadians to enjoy an adequate level of provincial public services. Where circumstances - whether natural or man-made - have channelled a larger than average share of the nation's wealth into certain sections of the country, there should be a redistribution of that wealth so that all provinces are able to provide to their citizens a reasonably comparable level of basic services, without resorting to unduly burdensome levels of taxation.

To accomplish this goal and in the spirit of the principles I spoke of earlier, we have concluded that we must undertake a fundamental reform in our equalization arrangements. We should seek in the future to measure the whole revenue or fiscal capacity of the provinces - to develop a comprehensive "prosperity index" if you will - in place of the partial measure now in use. Instead of selecting certain taxes and equalizing them to the level of the top two provinces, we should take into account all of a province's revenues and equalize them to the national average. This would be a good deal more expensive to the federal treasury but far more equitable. Secondly, the arrangements should be sensitive to the revenue requirements of the provinces, taken together - that is, they should grow as provincial responsibilities increase - and they should be equally responsive to changes in the tax capacity

of individual provinces. Finally, to develop a formula that meets these requirements, we must take into account objective factors only, recognizing at the same time the need to deal with any special problems which may arise in the transition from the present to the new arrangement.

The formula being proposed is designed to meet all of these requirements. It would provide that any province in which average provincial tax rates (not its own tax rates) would yield less revenue per capita than the yield in Canada as a whole would be entitled to an equalization payment. The payments would be arrived at in this way. We would determine what it is the provinces generally tax - in technical terms the tax base for each revenue source - and the average level of the rates or levies which the provinces generally impose. Then we would apply this average tax level to the tax base in each province - again the incomes or sales or resource production which provinces generally tax - to find out whether the per capita yield in that province is below the national average. If the total yield of all provincial revenues, calculated in this way were to yield less than the national average in any province the Federal Government would make up the difference in equalization payments.

Let me note the principal characteristics of this formula. It takes into account all revenue sources - not an arbitrarily selected few, (as previous formulas have). It is based upon the actual tax practices of the provinces taken together and equalizes their revenues at average provincial rates. It does not call for the setting of arbitrary "standard provincial rates" as does the present formula. It will provide automatically for increases in payments to the eligible provinces as provincial responsibilities grow and are reflected in national average provincial tax rates. This contrasts with the present formula under which the payments increase as tax yields increase, but at fixed or predetermined rate. The formula also will adjust automatically each year - both downwards and upwards - to increases or decreases in the relative prosperity and tax capacity of individual provinces.

The proposed formula is estimated to cost the federal treasury about \$490 million, about \$140 million more than the present one. These estimates are based upon the hypothetical application of the proposed formula to 1966-67 revenues. They also take into account transitional arrangements which it was recognized from the beginning would be required if there were substantial reductions in the payments to any province under the new formula, as compared with the old. The results, for individual provinces, are as follows:

ESTIMATED EQUALIZATION PAYMENTS TO PROVINCES

UNDER FEDERAL PROPOSALS OF SEPTEMBER, 1966 AND UNDER PRESENT ARRANGEMENTS

(Using 1966-67 figures for illustrative purposes)

(All figures estimated)

| Province | Total Payment | | Per Capita Payment | | Payment as Percentage of Provincial Revenues from Own Sources(2) | | | | |
|----------------------|--------------------------------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------------|--|--------------|---------------------------|----------------------------|-------------|
| | Present Arrangements(1) \$000'000 | Proposed Arrangements \$000'000 | Change \$000'000 | Present Arrangements(1) \$ | Proposed Arrangements \$ | Change \$ | Present Arrangements % | Proposed Arrangements % | Change % |
| Newfoundland | 37.2 | 59.8 | + 22.6 | 73.96 | 118.89 | + 44.93 | 49.9 | 80.3 | + 30.4 |
| Prince Edward Island | 10.6 | 10.8 | + 0.2 | 98.15 | 100.00 | + 1.85 | 73.1 | 74.5 | + 1.4 |
| Nova Scotia | 50.2 | 69.0 | + 18.8 | 66.14 | 90.91 | + 24.77 | 46.7 | 64.1 | + 17.4 |
| New Brunswick | 44.6 | 60.3 | + 15.7 | 71.25 | 96.33 | + 25.08 | 46.6 | 62.9 | + 16.3 |
| Quebec | 149.5 | 235.3 | + 85.8 | 26.08 | 41.04 | + 14.96 | 10.7 | 16.9 | + 6.2 |
| Ontario | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Manitoba | 27.5 | 29.1 | + 1.6 | 28.68 | 30.34 | + 1.66 | 14.5 | 15.4 | + 0.9 |
| Saskatchewan (3) | 33.2 | 27.2 | - 6.0 | 34.84 | 28.54 | - 6.30 | 13.2 | 10.9 | - 2.3 |
| Alberta | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| British Columbia | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Total | 352.8 | 491.5 | +138.7 | | | | | | |

Notes: (1) The amounts shown for present arrangements include the Atlantic Provinces Adjustment Grants.

(2) "Provincial revenues from own sources" consists of provincial net general revenues less all transfers from the federal government (based on D.B.S. statistics), i.e., it includes all provincial revenues from taxes, licences, fees, fines, etc.

(3) The payment to Saskatchewan under the proposed arrangements is a transitional payment which would be paid in 1967-68, and would decline during 1967-68 to 1971-72.

The transitional arrangements proposed would provide that any province which stood to receive less under the new formula than under the old, would have its payments reduced gradually, resulting presumably in the decline in equalization payments being largely offset by increases in other revenues.

I should say a word about the Atlantic Province Adjustment Grants which are a part of the present equalization arrangements. These grants were introduced at a time when the equalization formula did not take into account provincial revenues other than income and estates taxes and natural resources revenues. The grants were fixed - they did not escalate as the other equalization payments did - and they were not available to other provinces whose whole tax capacity was demonstrably low, notably Quebec. In that province there is a much larger population living in regions where the average income is less than 80 per cent of the national average than there is in the four Atlantic Provinces combined. The formula we are proposing overcomes these deficiencies, which explains the large increases in payments to the Atlantic Provinces, and in particular the large increase to Quebec. These increases improve the position of each of the Atlantic Provinces. Should any of them prefer to keep these grants together with the present equalization formula with which they are associated, we would be prepared to give them this option.

May I say a word, finally, about the stability of equalization payments under the proposed formula. They will vary - as indeed they are intended to vary - as the tax capacity of individual provinces varies. They would not, however, meet the problem of a general decline in provincial revenues, in the face of an economic recession. It seems to us that it is inappropriate to try to meet such a general situation by stabilization guarantees available only to the provinces which receive equalization - which is the present situation. I will therefore be proposing a general revenue stabilization plan which will be equally available to all ten provinces.

A New Approach to Shared-Cost Programmes

I turn next to the second major feature of federal-provincial fiscal arrangements, the use of shared-cost programmes. Most Canadians would agree that shared-cost programmes, such as hospital insurance and old age and unemployed assistance, have contributed greatly toward social advances across Canada. Most Canadians will expect the federal government to retain some vehicle **for** bringing about new country-wide social and economic advances in the future.

At the same time we must recognize that the continuous and cumulative use of shared-cost programmes in fields of jurisdiction which are primarily provincial, would result in a greater and greater proportion of provincial budgets being devoted to programmes whose costs are shared by the federal government, leading to a continuing influence on provincial decision-making. The

result would be to reduce the fiscal responsibility of the provinces, and to hamper them in establishing their own priorities.

We must recognize too that the provinces have more and more wanted to assume full responsibility for initiating and operating their own programmes, and that their ability to do so has grown demonstrably since the War. This has been especially true of Quebec whose particular social and cultural goals have been a continuing and a dominant influence on its approach to federal-provincial relations. A full recognition of these facts and these changes must surely lead to the conclusion that what was suitable a generation ago may no longer be suitable today.

It was with this in mind that the Federal Government introduced the Established Programmes (Interim Arrangements) Act, which enabled the provinces to "contract out" of certain shared-cost programmes on an interim basis, pending the development of more permanent arrangements. Since only one province chose this option, the effect was to produce different federal laws, and unequal rates of federal taxes across Canada.

Taking account of all these considerations, we have decided to propose an important change in the federal government's approach to shared-cost programmes. We will suggest a number of steps under which the cumulative and continuing influence on provincial decision-making resulting from past initiatives, in fields of jurisdiction which are primarily provincial, will gradually be brought to an end. This will mean a removal of federal conditions in respect of certain well established and continuing programmes, and the assumption by the provinces of full responsibility for them. Where projects with a limited duration are being financed, or where important federal responsibilities must be discharged we would propose to continue to use the shared-cost programme approach though not necessarily always in its present form.

In discussing the proposed new approach I would differentiate between social and economic programmes.

Social Measures. With regard to the first of these categories - social measures - it is our view that in respect of the three large and continuing programmes which come under provincial jurisdiction, federal conditions should be withdrawn as soon as full provincial responsibility for them can be established. I refer to hospital insurance, the Canada Assistance Plan, and the continuing portion of National Health grants. We are considering doing this in two stages.

First, the Federal Government would invite the provinces to take the first step towards greater fiscal independence and responsibility by accepting a new form of compensation in respect of these programmes, effective January 1st, 1967. This compensation would be made up of three components: the "transfer" of seventeen points of the individual income tax to the provinces; the associated equalization of these seventeen points up to the national average under the general equalization formula; and an adjustment grant to each province which would bring its total compensa-

tion up to the federal share of the actual costs of the three programmes.

The tax transfer would take the form of a reduction in the federal personal income tax and a corresponding increase in the provincial tax. Assuming all provinces took this action, the increase in provincial revenues would automatically enter into the general equalization formula, resulting in an equalization of this tax transfer. The third element in the compensation is an adjustment payment - a programme equalization payment - which would be equal to the difference between the federal share of the actual year by year cost of each province of the three shared-cost programmes, and the value to that province of the tax transfer and associated equalization.

It will be evident that this arrangement would not achieve full provincial responsibility for the social measures, since the total compensation to each province would continue to be based upon the actual cost of standard programmes. This would make it necessary to continue the shared-cost programmes in their present form, in order to determine the programme costs. The second step, therefore, would be to make the federal compensation wholly independent of programme costs, or unconditional. This would be accomplished by escalating the adjustment payments, after a given date, on an objective basis unrelated to programme costs. After this date the provinces' compensation in respect of these three programmes would increase quite independently of - and almost certainly more rapidly than - programme costs, on the formula we will propose. I am suggesting that this second step be taken on April 1st, 1970.

At that time the Federal Government would eliminate the conditions the provinces are required to comply with under the shared-cost programmes concerned. I have not suggested the immediate adoption of this unconditional form of compensation because I believe the provinces should have a chance to see how this system works before making it definitive. This would be particularly important if tax changes were to be proposed and adopted pursuant to the various royal commission reports, resulting in a change in the real value of the tax transfer. I should like to draw to your attention that these proposals will have the effect not only of increasing provincial fiscal independence and responsibility, but also of transferring to the provinces another substantial portion of the fastest growing revenue field.

I am hopeful that the provinces will want to accept the additional fiscal freedom this plan provides and assume the fiscal responsibility that is theirs. I must point out, however, that they are not obliged to do so, since the present hospitalization agreements may be changed only by mutual consent or upon five years' notice, and the Canada Assistance Plan agreements will not expire before 1970. I would hope that the provinces will want to take advantage of the long term financial benefits of this plan, to secure full freedom of action in the management of these programmes, and strengthen the bonds of Confederation by bringing about greater uniformity in the application of federal laws and taxes.

One of the questions which will properly be asked about these proposed arrangements is what assurance there would be that the hospitalization and Canada Assistance programmes would be continued after 1970, and that the benefits would continue to be a "portable" as between provinces, or that programme standards would be maintained. Once major programmes like these have been established no government would discontinue them, because of the needs they fill and the public support they command. As to portability and programme standards, we are proposing a general intergovernmental agreement that would contain three provisions. First, all governments would agree to continue the intergovernmental machinery that has been developed for the purpose of reviewing programme developments and discussing programme improvements, and to continue to participate in these consultations. Secondly, the Federal Government would undertake to continue to provide technical assistance, to any province that wants it, for the purpose of maintaining and improving programme standards. Thirdly, the provinces would agree to maintain uniform residence requirements in respect of all health and social security measures where benefits to individuals and families are involved.

We recognize that the cost of this latter provision falls unevenly upon the different provinces: those provinces in which the in-migration of people exceeds out-migration are assuming a net burden. In recognition of this fact, the Federal Government proposes to offer annual "portability grants" which would be paid to any province maintaining the agreed residence rules and in which net in-migration is occurring. The grants would be equivalent to the amount of net in-migration for the year multiplied by the per capita cost of the programmes in question.

I have one other proposal to make concerning federal-provincial social measures. The arrangements I have described apply to the major and established continuing programmes. There are in addition to these a number of smaller programmes, most of which form a part of the health grants programme and the Canada Assistance Plan, which are made up largely of a series of individual projects. These research and demonstration projects, as they have come to be known, are individual projects in respect of which federal support is non-continuing, and which are designed to determine the technological soundness or the feasibility or desirability of new approaches and new ideas. They are designed to contribute knowledge and experience to the whole of Canada, and they do not, because of their size and their short-term nature, result in any significant federal influence over provincial decision-making. For these reasons the Federal Government proposes to continue to support research and demonstration projects.

Similarly we will continue to be prepared in the future to contribute to capital projects, as and when this action appears to have a particular priority, in order to provide temporary assistance to the provinces in stimulating developments in particular public policy fields. This is something Federal Governments have done from time to time during a period of build-up of particular capital facilities, as for example in capital grants for hospital

construction, technical and vocational training institutions, and more recently health facilities under the Health Resources Fund. These contributions are non-continuing, they can be limited to areas where there is a federal-provincial consensus as to need, and they do not introduce the undesirable element of continuing federal influence over provincial decision-making.

Economic Measures. Let me turn now to joint federal-provincial economic measures. The shared-cost programmes in this category cover a wide spectrum. They range from a variety of agricultural programmes and the ARDA agreements, to the Trans-Canada highway and roads to resources, to water conservation projects, and to the combating of unemployment through the Municipal Winter Works programme and the training of the unemployed. In general, it might be said of all of these programmes that they are designed to encourage employment and economic development where and when they are needed.

The guiding principle in the Federal Government's approach to this category of programme might be stated in this way: while the provincial governments undoubtedly have an interest in stable and balanced economic growth, and are increasingly embarking upon their own programmes for this purpose, and while it is certainly true that the provinces have control over their own resources, the Federal Government must continue to accept an overriding responsibility for employment, economic stability, and economic development in Canada. It follows that it should continue to be free to engage in federal-provincial measures as well as its own tax, expenditure and credit measures, in order to accomplish this general objective. The Federal Government proposes, therefore, to continue to employ shared-cost programmes for economic purposes, and to offer them on the same basis to all provinces.

It should not be concluded, however, that all existing shared-cost programmes in this field will be continued or that they will be continued in their present form. Many of them are currently under scrutiny within the Federal Government to determine whether they are making as great a contribution as they might to the objective of economic growth or economic stability. I would hope that this will be true of all of our economic measures. It is to be expected, therefore, that federal ministers will periodically suggest the revision or discontinuation of existing programmes or the initiation of new measures for economic purposes. I might note, in this connection, that we plan to discontinue three shared-cost programmes at their expiry date: the forestry agreements, agriculture lime assistance, and roads to resources.

Education

The federal-provincial programmes in the general field of education are the subject of particular interest and controversy. It is generally recognized that expenditures on education are growing more rapidly than any others, and that educational programmes

are far from being settled in their form or stable in their trend. We are conscious of the pressure the provinces are under. At the same time provincial governments, educational institutions and students have been pressing the Federal Government to take further action in this field. It is known, of course, that present federal-provincial programmes in the field of education, including the technical and vocational training agreements and university grants, are under review both by the federal and provincial governments.

I am able to announce that the Federal Government proposes to increase its financial assistance in respect of post-secondary education. The form that assistance should take, however, and its relationship to federal-provincial affairs generally, is a matter requiring the most careful and thoughtful consideration. That is why the Prime Minister suggested that there should be a special conference on this subject. At that time we will present the Federal Government's views.

The Joint Use of Tax Fields

The major element of federal-provincial fiscal relations, by far the most important one in the post-war period, is the division and use of tax fields by the federal and provincial governments. What this has come to mean to most of us is periodic federal-provincial disputes over what share of personal income tax should be federal and what share provincial. We have come to the conclusion that it is time to try to recast this whole question of tax sharing in broader and more comprehensive terms. I say this both because negotiations over tax shares have increasingly tended to be divisive rather than unifying forces in Canadian federalism, and because this conventional approach to the use of tax fields is misleading.

The real problem confronting us, if we are to take seriously the projections of government revenues and expenditures our officials have presented to us, is how the federal, provincial and municipal governments - and particularly the provincial and municipal governments - are going to finance their continually rising expenditures. This in turn leads to the difficult question as to whether the provinces have access to sufficient revenue sources to finance these increasing expenditures, for unless they do we would be forced to the conclusion that they do not possess that measure of fiscal strength which is an essential element of twentieth century Canadian federalism.

An examination of the tax sources now being used by the provinces reveals that these governments do in fact have access to revenue fields capable of yielding the required revenues. The real question is not whether they have access to such sources but rather whether there are practical considerations making it difficult for them to use their taxing powers. Under the constitution the provinces have access to the income tax fields, both personal and corporate, just as the Federal Government has. Indeed their use

of these fields has risen substantially since the war: from five per cent of personal income tax fifteen years ago to twenty-five per cent now, and from 1/10th of the corporation income tax to about one quarter today. They are now levying taxes on commodities at the consumers level, while the Federal Government levies such taxes at the manufacturers level. As I have indicated earlier the provinces now collect some forty per cent of all commodity taxes imposed in Canada, including nearly forty per cent of the general sales taxes, some fifty per cent of liquor taxes, and virtually a hundred per cent of gasoline tax. The provinces have full access as well to the asset tax field; they and their municipalities now receive close to a hundred per cent of all the property taxes collected, and seventy-five per cent of estate taxes or succession duties. The provinces also have access to resource revenues, as does the Federal Government; indeed provincial resource revenues now represent close to one hundred per cent of the revenues from this source. Only the customs duties can be said to be exclusively collected by the Federal Government.

The conclusion seems clear: the problem is not lack of access to revenue resources, but rather the difficulties the provinces face - in company with the Federal Government - in raising tax levels that are already high.

The conventional approach to this problem, during the post-war period has been to argue that the Federal Government should reduce its taxes so as to give the provinces more "tax room". This is an understandable argument if federal tax yields are rising more rapidly than required. But when federal revenues are required to meet federal expenditures, or to reduce a deficit or create a surplus for economic reasons, then this approach is unhelpful and even misleading. For the Federal Government would not be justified in these circumstances in reducing one of its taxes simply to make it easier for the provinces to increase the same tax. What would be involved would be a reduction in one federal tax to enable the corresponding provincial tax to be raised and then an increase in some other federal tax to restore the necessary budgetary position. The end result of this process would be a net increase in this other tax, with the Federal Government having imposed the increase. The provinces would get the extra money. Surely a more appropriate course would be for the provinces to finance their expenditure increases by increasing the taxes they think should be increased, just as the Federal Government is expected to do in financing its expenditure increases.

The proposition that the Federal Government should reduce its taxes to ease increases in provincial levies must, in circumstances such as those I have described, be based on the assumption that Parliament is appropriating money for purposes less important than those being served by provincial expenditures. That governments should reduce expenditures is a proper subject for argument - taxpayers make it regularly, and apply it equally to federal, provincial and municipal governments. But we cannot accept as a general principle that federal expenditures are less important than provincial ones. The principle that does call for

recognition is a different one: namely that both Parliament and provincial legislatures must accept their financial responsibilities and that each should look to its own electors for direction as to what money should be raised and how it should be spent.

This is not to say that the Federal Government rejects the notion of federal-provincial consultation concerning public policy priorities. We must have such consultations and increasingly so, in order to ensure a proper concern for the taxpayers' interests. Consultations involving discussions about the size and direction of revenues and expenditures, must be a two-way street.

What I am suggesting then, is that we must get away from what is tending to become a conventional notion that the Federal Government can and should be expected to give greater tax room to the provinces, when they find their expenditures rising more rapidly than their revenues. This has been possible, and has been done, in the past decade, but it cannot be accepted as a general duty. Our basic duty is the ancient one - to tax no more than we need, and to reduce taxes when we can and should.

The second convention of federal-provincial fiscal relations that must be questioned is that there is some particular share of income tax and estate taxes and succession duties, the so-called "shared taxes", which is rightly federal or rightly provincial. The fact is that both have constitutional rights in these fields.

What we must share now is the responsibility for the total taxes imposed on Canadians, taking into account what each other is doing. We must find ways of harmonizing federal and provincial tax actions, to ensure that the interests of the taxpayers of Canada are protected, both in the way and the extent to which the several tax fields are used. This must include the determination of what taxes tend to have national as opposed to provincial characteristics. The corporation tax is one of these, because corporation profits may be earned elsewhere than in the province where the head office is located and profits recorded. I submit too that the Federal Government must have a predominant share of this tax field by reason of the importance and the peculiar value of this tax as an instrument of national economic policy - as we saw in this year's federal Budget.

There are also compelling reasons for the federal government to maintain a substantial position in the personal income tax field. This is the principal tax by which equity is achieved between the rich and the poor across the nation. This implies that a substantial share of this tax should continue to flow to the national government. This tax, too, is one of the central instruments for regulating total demand in the economy, and Canadian governments must not allow total federal income taxes to be abated so much that they can no longer be used for this purpose. This means that the Federal Government must maintain a strong position in this field, despite the pressures it will continue to face for deducing its share in favour of the provinces. We have already

made arrangements with Quebec which have enabled that Province to bring its tax to levels equalling those of the federal tax. We have made proposals here which would enable the other provinces gradually to reach the Quebec position. The position that will have been attained under those proposals is, we think, a reasonable one for the provinces, and leaves the Federal Government with a personal income tax adequate to serve the purposes of equity and economic policy.

For these reasons we have concluded that we must look elsewhere than to the further and continuous abatement of federal income taxes for the solution to provincial fiscal problems. We must look instead, I think, to provincial access to all tax fields in provincial jurisdiction. For access can be limited by practical as well as legal obstacles.

Provincial use of the personal income tax field has been impeded and provincial responsibility for the use of this tax has been diluted by the designation under federal-provincial tax arrangements of a certain provincial income tax rate as being the "standard rate". Thus standard rate now 24 per cent has been used in determining equalization payments, and in determining the extent to which the federal personal income tax would be abated. The provinces have been free to impose any rate they chose, but they have had to recognize that any rate above the standard rate would expose them to the charge of "double taxation". In fact, where provincial rates do exceed the standard rate, the excess has been called a "surtax".

It is a nice question as to whether the Federal Government should by inference or otherwise suggest the rate of provincial tax it considers to be appropriate. We have concluded that it should not. In saying this we recognize, as I have said, that each of us should take into account in our fiscal decisions the levels of the other's taxes. But this need not and should not extend to the point that either of us states or implies the level of taxes appropriate for the other. We therefore propose to recommend to Parliament the elimination of reference to "standard rates" (of personal income tax) in the Income Tax Act. This would be done at the time of any major revisions to this Act pursuant to the recommendations of the several Royal Commissions on Taxation. I should note that the equalization formula proposed will similarly make no reference to "standard rates", but will use instead actual average provincial rates.

I should emphasize that this action would in no way weaken the incentives which exist in present fiscal arrangements for uniform tax laws, and should not therefore lead to different definitions of income or other differences in our tax laws. Canadians are justly proud of their accomplishments in achieving uniform income tax laws across the country, and the Federal Government will continue to bend every effort of maintain this uniformity. For this purpose, tax collection agreements will be offered again to the provinces in the period 1967-72, without any charge being made for the collection of provincial taxes under them. The one

condition will be that the form of the provincial tax laws must accord with the model Act, a requirement of present tax collection agreements.

In all of this I have scarcely mentioned the details of our tax structure, or the impending Royal Commission reports which may, with the Quebec Royal Commission report, propose extensive changes in it. This is not because I attach little importance to the form and the burden of taxes in Canada, but because I felt the first question to occupy our attention should be a new approach to tax sharing. This, indeed, has always been the aspect of taxation most considered at federal-provincial meetings, and is one upon which the Commissions were not asked to make recommendations.

I regret, as I know some provincial representatives do, that we were unable to have before us at his meeting the report of the Royal Commission on Taxation, for it would enable us to view our problems in the wider perspective which a broad study of this kind makes possible. I hope that this committee will be meeting next year to discuss changes in our tax laws arising out of the revisions that will be undertaken in the light of the commission's report. We in the Federal Government expect to receive, and will wish to receive, the views of many taxpayers, associations and experts on the conclusions and recommendations of the commission before making up our minds on the many changes that may be desirable. We will particularly welcome receiving any views from provincial governments, whether publicly or in confidence, for we recognize that they have responsibilities in these fields just as we do. And we hope that the decisions we and the provinces make with respect to the form of our respective tax laws will make it possible to retain a uniform tax structure. We shall I expect be preparing a draft bill or bills for preliminary consideration and comment by Members of Parliament and others before we prepare the measures to place before Parliament for action. We think it would be helpful to have a discussion of such proposals in this committee next year. Should the committee wish to discuss general issues arising out of this report, and the provincial reports, at an earlier stage, I would be glad to have a meeting for this purpose but you will appreciate that I will not be in a position to put forward the views of the Federal Government on tax changes until we can first express them publicly in Parliament, at least on a preliminary basis for public consideration.

I would hope, in the meantime, that the Tax Structure Committee will give serious consideration to the new approach to the joint use of tax fields which I have outlined. I believe it is the approach best suited to the long-term requirements of the provinces and their proper desire for fiscal freedom and responsibility. It equally will serve to preserve the ability of the Federal Government to act effectively on matters of national importance.

Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters

The fiscal arrangements proposed by the Government of Canada combine into a consistent whole. They recognize as a fact of Canadian federalism that there are and must be both strong provincial governments and a strong Federal Government. Their purpose is a reform in fiscal arrangements under which both levels of government will have, in as balanced a way as possible, the fiscal strength they require, and the responsibility that must go with it. They provide a system of unconditional and automatic equalization payments to give meaning to fiscal freedom in the poorer provinces. They provide for the retention and the exercise by the Federal Government of those taxing and spending powers that are necessary to the proper management of the Canadian economy.

Given the nature of Canadian federalism, and the fiscal system it calls for, it is important to find better ways of harmonizing the actions, the priorities and the programmes of the federal and provincial governments. We have for the past three years gradually been developing intergovernmental machinery designed to facilitate more effective intergovernmental consultation on fiscal and economic matters. The meetings of ministers in charge of particular programmes have been more frequent and are increasingly useful. Conferences of Premiers and Prime Ministers have been held more frequently, and are operating more effectively as a means for harmonizing both federal-provincial policies and the work of the many federal-provincial committees which have come to exist. The Committee of Ministers of Finance also is now meeting regularly to examine Canada's economic outlook, and to consider the actions and policies which seem to be called for.

It seems to us that greater point and direction would be given to these many deliberations if **specific measures were** introduced to facilitate the harmonizing of federal-provincial fiscal policies. The Federal Government proposes, as an important first step, a revenue stabilization scheme, which would assure to the provinces the financial underpinning required to enable them to harmonize their fiscal policies with those of the Federal Government during a regional or general recession. Under this scheme the Federal Government would pay stabilization grants to any province whose revenues, at constant tax rates, were to fall by more than a small percentage.

It must be recognized that the provinces can encounter difficulties in attempting to tailor their policies to broad economic considerations as well as to provincial needs. Perhaps the most obvious example of these difficulties is the problem a province would face if its revenues were to decline. This would be most likely to occur when there is growing unemployment in the province or the nation, the very time that taxes should not be increased. Yet the province's fiscal position may be such that its ministers find it necessary to raise their revenues for the purpose of financing expenditures which increase during a recession. The measure we are proposing should make it unnecessary for the provinces to introduce such measures which would counter to the

national or regional economic interest.

In addition to this major proposal, we would like to suggest a number of specific measures designed to give greater substance to our discussions on economic policy. We in the Federal Government have been making available to the provincial Ministers of Finance our analysis of the economy, and our views as to the nature of the economic policies which seem to be called for. I have decided that we should, in addition, make available to the provinces the projections made by the Department of Finance of the principal economic aggregates, including federal and provincial/municipal revenues and expenditures. Provincial participation in this endeavour would be very helpful, as the co-operative work in producing projections of government revenues and expenditures for the Tax Structure Committee has demonstrated. Since this job is one which my officials must undertake anyway I am suggesting that what we do should be made available to your officials. I am also prepared to have my Department give your officials access to the use of the econometric model which the Department of Finance uses in respect of its econometric work, including economic forecasts. I am sure all of us will agree that our economists, working together, will be better able to find new and improved techniques for analysing the economy of Canada and of its several regions.

In addition to these more technical measures, we should consider how our ministerial meetings might be better used so as to direct more systematic attention to the questions of public policy priorities and of economic growth and stability. Priorities are discussed, at least implicitly, at most meetings of the federal and provincial premiers and prime ministers, and of the ministers of finance and provincial treasurers. But these discussions could probably be made more systematic, and held in a rather more regular way. This committee might wish to make a suggestion of this kind to the Conference of Premiers and Prime Ministers.

We have concluded too that it is time to review the extensive federal-provincial machinery which has been established for the purpose of harmonizing our policies and programmes. A great many committees have been established for these purposes, particularly in the last decade, but no systematic review has been made of this growing paraphernalia of federal-provincial relations. With this in mind the Federal Government has engaged the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University to do a comprehensive study of the machinery for federal-provincial consultations in the fields of fiscal and economic policy.

Conclusion

This completes my outline of the approach the Federal Government is proposing for future fiscal arrangements. While we still have a great many detailed problems to resolve, both on fiscal arrangements and tax structure, it is nevertheless possible to chart our course to a new order of fiscal relations in Canada. We

believe the approach the Federal Government has suggested is consistent with Canada's needs today, and with the federalism of the future, as we see it, involving respect for the Constitution and the traditions of our federation, a recognition of provincial rights and responsibilities, and equally of the necessity for dynamic federal action in matters affecting the whole country. It is consistent too with the philosophy this Government has attempted to develop in its relations with the provinces, involving consultation and cooperation with the provinces, and federal leadership on matters affecting the whole of Canada.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE JOHN P. ROBARTS

PRIME MINISTER

of the

PROVINCE OF ONTARIO

Statement by
THE HONOURABLE JOHN P. ROBARTS
Prime Minister
of the
Province of Ontario
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

Introduction

This meeting of the Tax Structure Committee is an appropriate occasion upon which to make some observations about impending events which will inevitably have a profound effect on the future course of our federal system. In so doing, I should like to extend the scope of the discussion beyond the boundaries of my own province. When one is heavily preoccupied with the responsibilities of provincial government, it is not an easy task to stand aside in a detached manner in order to view the unfolding panorama of national events. Yet, I believe that each one of us must endeavour to do so in order to formulate an adequately balanced judgment as to the course best suited to the full development of Canadian federalism and the means most appropriate to the attainment of that goal.

We stand today at the commencement of a series of meetings, discussions, and federal-provincial conferences which may well stamp an indelible imprint on the next century of Confederation. In fact, the events which are about to take place could result in a virtual reconstruction of Canadian Confederation. Confederation has always been a living creature, undergoing constant change but, from time to time, this creature has received a face-lifting; such is the process upon which we are now engaged. The work of the Tax Structure Committee has provided us with better equipment for furthering this process than at any time in the past.

The concept of the Tax Structure Committee was first advanced at that memorable conference of Premiers and Prime Ministers in Quebec City two and a half years ago. This Committee was created at a time of crisis and tension in federal-provincial relations as a means of putting into perspective the complicated and rapidly developing individual aspects of federal-provincial financial and economic relationships. All of us,

I believe, welcomed the Tax Structure Committee concept of assessing federal-provincial relations in the light of overall economic objectives and sound principles of public finance. Ontario believes that we cannot afford to ignore the wisdom of this approach in the design of the new agreement for 1967-72 if such an agreement is to be rational and equitable in both an economic and administrative sense.

In its original terms of reference, the Tax Structure Committee, among other responsibilities, was charged with studying and reporting on:

- "1. Trends to be expected during 1967-72 in public expenditure by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities likely to be accorded by governments to expenditures on major programmes that will compete for available funds;
2. The problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected, the probable levels of costs of public services and facilities, and the prospective levels of government debt;
3. The tax fields that should be used exclusively by the federal government and by the provinces and municipalities, and the fields in which joint occupancy is desirable; and
4. Future intergovernmental liaison on fiscal and economic matters."

The terms of reference clearly indicate that we agreed to consider the whole range of federal-provincial financial arrangements rather than make piecemeal modifications to existing arrangements. Such a philosophy of treating all federal-provincial arrangements as part of a total package is still both valid and desirable. The Ontario Government believes that we should now agree upon an immediate readjustment of revenue sources that will conform more closely with expenditure responsibilities. Such an agreement need not prevent a continuing, orderly reconstruction of the total tax structure when we have had an opportunity to consider the Report of the Royal Commission on Taxation. Implementation of fundamental changes in the tax structure may be a long-run process; the need for fundamental change in the total tax-sharing package is upon us now.

We also maintain that this meeting of the Tax Structure Committee should not be diverted from its main purpose by undue preoccupation with short-run economic problems. Whatever the present economic conditions and appropriate policies,

the principal concern of this Committee is to recommend new federal-provincial financial arrangements to take effect on March 31, 1967. We shall continue to require short-run fiscal policy as economic conditions change, whereas a new agreement on the sharing of tax resources is concerned with more fundamental, long-run requirements.

Since the recommendations produced by the Tax Structure Committee will have a profound influence on Canadian federalism and the future of federal-provincial financial arrangements, we believe that the public should be given every opportunity of knowing exactly what is happening and why. Therefore, it is essential that these matters be discussed and aired thoroughly, and in full and proper context, before decisions are made. Although it is true that many of the technical details involved in the various issues are complex, we believe that it is possible to represent the issues in a manner that will assist the public in deciding on acceptable goals for Canadian federalism today.

General Principles

Each premier has an obvious duty and obligation to advance the interests of the citizens of his own province; at the same time, in developing policies and guiding the decisions of his government, he must consider what is best for Canadian federalism and all the citizens of this nation. Before spelling out explicitly the position of the Ontario Government, I should like to set forth some of the principles which underlie Ontario's position and our central objective to achieve a system of public finance in Canada which allows all governments to meet their expenditure responsibilities without detracting from the growth potential in the private sector of the economy.

The first principle is that the revenue requirements and priorities of the federal and provincial governments must be reconciled and coordinated in a manner which recognizes the need for balanced growth of the public and private sectors of the economy. This in turn means that total governmental expenditures must be contained within the limits of a tolerable level of taxation and debt and that the tax structure must distribute that burden among different types of economic activity according to sound economic principles. It also means that a mechanism must be sought through which all governments can reach a consensus on economic and social goals and priorities. What does this nation, including its federal and provincial governments, wish to accomplish in terms of economic and social progress and in what order and at what rate? We have had, for the past two years, a firm indication from the Economic Council of Canada of the type of economic opportunities which lie ahead and of the obstacles to the achievement of these goals. The matter of priorities is closely related to the question of sharing from a given tax package because only by assessing our priorities can we assess our relative financial and tax

requirements. The Ontario Government believes that the Economic Council of Canada can make a valuable contribution to the setting of national goals. We also believe that the Tax Structure Committee should be maintained as a means of providing for inter-governmental cooperation in the area of taxation policy.

The second principle is that a viable system of federal-provincial finance should be based on the allocation of limited tax resources in a manner which closely matches the expenditure responsibilities of the two levels of government. This involves more than a division of existing revenues to match existing expenditures. Rather, it means that tax resources must be allocated so that, over time, total federal and provincial revenues increase proportionately to the anticipated growth of expenditures at each level. It also means that existing tax resources must be allocated in a way which equalizes relative federal and provincial burdens of subsequently raising additional tax revenues or borrowing.

The third principle is that the reorganization of federal-provincial financial arrangements must be based on a comprehensive treatment of all the main areas or forms of inter-governmental finance - tax sharing, cost sharing and equalization. Although each of these areas has its unique features and separate objectives, it is apparent that changes in one area cannot be finally evaluated until the accompanying changes in the other areas are fully known.

The final principle is that the objectives, principles, mechanisms and range of federal-provincial financial arrangements should be simplified and rationalized. The tendency in the past to treat and patch arrangements in a piecemeal and uncoordinated fashion is one of the main factors contributing to the complexity and profusion of intergovernmental programmes, payments and transfers. However, apart from the need to improve the administrative flexibility and efficiency of the system, this principle also involves the encouragement of a greater degree of public awareness and discussion of the financial structure of Confederation and its evolution in response to changing conditions and requirements.

Given the overall objectives and guiding principles of the reorganization of federal-provincial financial arrangements, I should like to stress the order in which we believe the arrangements should be discussed and dealt with. We believe that attention should be given first to the question of tax sharing, followed by cost sharing, including higher education and medicare, and equalization. This ordering is based on the belief that tax sharing is of vital and central importance in that it determines the provinces' independent access to tax resources. The other types of arrangements may be viewed as of secondary importance in that they provide federal funds which augment the provinces' basic financial capacity. Tax sharing is of central importance, also, because it has important implications for the other areas. For example, the greater the provinces'

revenue resources vis-a-vis their expenditures, the less will they need supplementary federal aid through cost sharing. Similarly, in the sphere of equalization payments, the greater the fiscal capacity of the wealthier provinces, the larger is the basis upon which transfers to the less-developed provinces are determined. In fact, without an adequate arrangement on tax sharing, the main reason for the establishment of the Tax Structure Committee will have been ignored and the necessary redistribution of revenue sources will be denied.

Tax Sharing

As already suggested, the Ontario Government strongly believes that the basic requirement in the area of federal-provincial tax sharing is to secure a division of tax resources which closely matches the distribution of expenditure responsibilities between the two levels of government. In this regard, the existing set of arrangements is manifestly defective. The nature of the problem is well known. On the one hand, the federal government occupies and dominates what are commonly called "growth-tax" fields, consisting primarily of the personal and corporate income taxes. On the other hand, the provincial governments and municipal authorities who, in turn, receive substantial financial assistance from the provinces are largely responsible for the growth fields of public expenditure such as education, health, highways, and water and sewage facilities. This resulting imbalance of revenue sources compared with expenditure responsibilities has placed a disproportionately high burden on the provinces and municipalities in securing funds through tax increases and debt financing.

During the past 12 years, the average annual rate of growth in provincial-municipal expenditure responsibilities was about 12 per cent, compared to about 4 per cent for the federal government. While this tremendous disparity in growth rates was accompanied by a gradual return to the provinces of part of the personal income tax field, provincial revenues lagged far behind provincial expenditure responsibilities. This problem was partly resolved by increased assistance by the federal government through cost sharing and by provincial-municipal borrowing on a large and growing scale. Provincial-municipal debt charges rose from almost \$100 million in 1952-53 to almost \$400 million in 1964-65, or at an average annual rate of over 12 per cent. In spite of stepped-up federal assistance, the debt burden of the provinces and municipalities has accelerated, reaching an average annual rate of growth in debt charges of 16.7 per cent during the past six years. This compares with only 7.3 per cent for the federal government.

The historical record, therefore, clearly points up the imbalance which has developed in the financial position of the two levels of government. In spite of an annual amount which is now more than one billion dollars in federal assistance through

cost sharing in provincial areas of jurisdiction, provincial and municipal expenditure requirements have grown so rapidly that a disproportionate amount of debt financing has been necessary in most provinces. Starting from this seriously imbalanced provincial position, the provincial and municipal governments are faced with a period of continued rapid expansion in their expenditures.

The forecasts made for the Tax Structure Committee reveal that provincial and municipal expenditures can be expected to continue to increase faster than those of the federal government. Moreover, the anticipated growth of provincial and municipal expenditures may prove to be conservative in the light of price increases and upward revisions of expenditure demands. In particular, the provincial and municipal authorities can expect to be faced with an increasing need to undertake expensive types of expenditures, such as urban renewal, commuter transportation, regional development, and school, university and hospital construction. This clearly demonstrates the need to secure a significant reallocation of tax resources between the federal and provincial governments.

This brings us to the question of how tax resources should properly be redistributed. In our view, the present negotiations must result in new tax-sharing arrangements which provide the provinces with a greater share of the personal income tax. Since the personal income tax is the most significant growth tax and since it has been amply demonstrated that the provinces have the largest and most rapidly growing expenditures, it is only reasonable that they should have greater occupancy of this tax field if subsequent readjustments are to be kept to a minimum. Therefore, the Ontario Government believes that an immediate additional abatement of the personal income tax is the rational approach to the problem of tax sharing.

A greater share of the personal income tax field for the provinces could not, of course, be expected to solve all the problems of federal-provincial finance, nor to remove the ultimate necessity of considering the complete range of federal and provincial tax operations. However, an immediate adjustment of the personal income tax would have the merit of putting the federal and provincial governments on a more nearly equal footing with regard to their obligations. We believe that a more realistic division of the income tax is fundamental to an equalization of relative federal-provincial burdens in raising additional tax revenues and resorting to debt financing.

Furthermore, we do not believe that any arbitrary limit such as 50 per cent need be imposed on the provincial share to ensure that the federal government remains in a position to finance its own expenditures, undertake effective anti-cyclical fiscal action and control the form and structure of the income tax. We believe that these responsibilities can be effectively discharged with less than 50 per cent of the personal income tax. The federal government has other tax

sources, of course, in addition to personal income tax from which to finance its own expenditure requirements. In our opinion, the federal government would still be in a position to make any required budgetary adjustments and changes in personal income tax rates for normal anti-cyclical and fiscal policy purposes. Moreover, we believe that the way to ensure effective contra-cyclical policies in Canada is through the development of mechanisms for joint federal-provincial fiscal action. Finally, if the provinces do not receive a sufficient increase in their share of the personal income tax, they may be forced to develop their tax fields with little regard to the overall form and structure of Canadian taxation, thereby diminishing federal influence.

The Ontario Government believes strongly that a continuation of the abatement system is both necessary and desirable in present tax-sharing arrangements. We have serious doubts about the wisdom of the two levels of government resorting to independent taxing operations as a means of meeting their respective expenditure requirements. In the first place, unless adequate concessions are made initially to the provinces, independent taxing may well lead to progressive increases in the total level of taxation to the detriment of the growth performance of the private sector of the economy. In the second place, independent taxing poses the threat of intergovernmental tax competition and conflict. Such conflict could effectively destroy the prospects for fiscal policy coordination and federal-provincial financial planning which this country manifestly needs if we are to prevent a recurrence of serious economic problems and if we are to obtain a rate of economic growth upon which our whole social advancement depends. We require more, rather than less, co-ordination of public expenditure and a more effective matching of overall taxes to the complex of economic conditions affected by them.

One of the main values of the present system of tax sharing is that, under the leadership of the federal government, there has evolved a series of rules and procedures which has worked to maintain consistency in the taxing operations of the eleven governments in Canada. In place of this admittedly "uneasy truce", it is conceivable that all semblance of a co-ordinated national tax structure could gradually break down as the separate tax systems of the federal and provincial governments evolve along different lines. The result would be a complete frustration of the Tax Structure Committee's objectives.

In short, Ontario maintains that a significant reallocation of the personal income tax field must take place regardless of the future form of federal-provincial financing arrangements. In this process, the need to contain total governmental expenditures within the limits of a tolerable burden of taxation on private economic activity dictates a natural decline in the federal government's share of total governmental revenues.

Cost Sharing

Ontario recognizes the significant and constructive role that shared-cost programmes have played in assisting the provinces to provide more and better services and in establishing uniform minimum standards across the country. There are, however, deficiencies in present shared-cost arrangements and these should be corrected. As well, the shared-cost form of intergovernmental financing has mushroomed into an unwieldy proliferation of specific programmes. It is our contention that a major review and rationalization of the whole area of cost sharing is in order.

In our view, cost-sharing arrangements require revision along the following lines:

- (1) The implicit equalization hidden in some shared-cost programmes should be evaluated and removed. The equalization component in such programmes as hospital insurance arises because the present sharing formula does not adequately account for inter-provincial differences in costs. That is, each province receives part or all of its federal assistance on the basis of national average costs, while actual costs in different provinces vary from well above to well below the national average. The result of this procedure is a federal overpayment to provinces in which costs are relatively low and a penalty to provinces in which costs are high. These differences are not compensated for in the federal transfers. In addition, cost-sharing formulae based on national average costs can actually operate as a deterrent to the improvement of standards in some provinces. To the extent that low costs in such provinces reflect inadequate or at least lower standards, these provinces would have to pay an increasing proportion of higher costs in order to upgrade services. Surely these inadequacies in existing shared-cost arrangements should be corrected, or at least compensated for in the final equalization arrangements. Moreover, we strongly urge that such implicit equalization be avoided in any future cost-sharing programmes such as medicare.
- (2) Shared-cost programmes should be re-examined periodically to see that they continue to serve the needs and purposes for which they were set up. Programmes that have become obsolete or that can be handled more efficiently in other ways should be discontinued rather than carried on indefinitely.
- (3) Programmes should be continued where federal participation is necessary to maintain national standards or to ensure common eligibility and portability.

- (4) New programmes should be introduced only after extensive prior federal-provincial consultation and agreement and in situations of temporary national emergency, such as university capital financing.

Ontario has never adopted a doctrinaire position on cost-sharing, believing that the circumstances of each case must be treated in specific practical terms. Nor have we chosen to contract out of programmes simply for the sake of assuming control over programmes to which we were committed. Clearly, any proposal to hand back to the provinces total responsibility for mature programmes, in exchange for additional tax capacity in order to continue these essential programmes, offers no real gain to the provinces. Rather, our concern is to be assured of adequate financial resources to undertake our responsibilities, singly or jointly. Before accepting any transfer of well established shared-cost programmes, Ontario wants to explore further the matters of tax sharing and equalization so that we can properly evaluate the whole package of financial arrangements available to us.

(1) Higher Education

University financing is an integral part of the whole package of federal-provincial financial arrangements. As such, we believe this subject can be most appropriately dealt with through our discussion of cost sharing.

It is abundantly clear that the financing of higher education is an urgent national problem at this time. It is most regrettable that the conference on this vital matter planned for last June had to be postponed. We believe that one of the important tasks of this and succeeding federal-provincial meetings is to come to agreement on the federal and provincial roles in financing higher education and the means of providing funds to our universities on a greatly expanded scale.

The provision of capital funds for university construction is a particularly urgent problem for Ontario. Our plans for the expansion of university facilities call for extremely heavy commitments in the next three years. Greatly expanded federal assistance is required immediately if these plans are to be realized and the anticipated enrolment accommodated.

Apart from grants made some years ago through the Canada Council, the federal government has not provided financial assistance towards the cost of capital construction by our universities. The Bladen Report recommended federal capital assistance by way of annual grants of \$5 per capita. Although Ontario welcomes this recognition of the need for additional federal financial assistance for university construction, we do not concur with the Bladen Commission view that federal capital assistance be calculated on a population

basis and distributed directly to universities. Moreover, we believe the level of federal support must be very much higher. Under the terms of the Bladen recommendation, Ontario would be entitled to approximately \$35 million in 1967-68. In the light of our anticipated university expansion programme to 1971 of well over \$1 billion, this amount falls far short of the sums we require from the federal government for this purpose.

We believe the best means to finance the tremendous short-run capital requirements of the next few years is to establish a new shared-cost programme similar to the technical and vocational capital programme. Under the type of programme we have in mind, each province would finance the full amount of approved costs and recover one half of these costs from the federal government. We consider that this method will ensure necessary cost control yet provide the opportunity for co-ordination of effort and flexibility in planning by provincial authorities. This shared-cost proposal may be compared with the establishment last year of the Health Resources Fund under which the federal government provides one half of the cost of expansion of medical and dental teaching facilities. We believe that the same arguments of national priority and urgency justify an arrangement for sharing the cost of all university capital facilities. We do not believe, however, that limitations on the amount available to each province - as were contained in the Health Resources Fund formula - should be written into any new shared-cost arrangement. The objective surely is to meet needs, no matter where in Canada they exist.

Turning to the matter of operating assistance to universities, I should like to make the following points:

- 1) Ontario does not agree that federal participation in the field of higher education requires its direct involvement with the universities in a system of grants. Direct federal grants not only complicate but often contradict the long-term arrangements and priorities of our Department of University Affairs in dealing with our universities. In Ontario, we would prefer to distribute public funds among our universities on the basis of our own assessments and criteria, rather than have part of such assistance paid directly to our universities on the basis of a national formula.
- 2) A substantial increase in federal assistance for operating purposes will be required in the years ahead. Even with the rise in the federal grant to \$5 per capita in 1966-67, the amounts received from Ottawa meet only a small proportion of university operating costs. Nor, in our opinion, will the level of increases called for in the Bladen Report be nearly sufficient.

- 3) The method of calculating federal operating assistance is totally unsatisfactory. Calculation of the total payment to the universities of any province on a population basis ignores the pertinent fact that university enrolments are increasing at a much more rapid rate in some provinces. For this reason, Ontario contends that any federal support for operating costs of universities should be calculated on a per student basis.

Last week, the Chairman of the Economic Council of Canada, in an address to the provincial ministers of education, stressed the priority of increased government expenditures on higher education, particularly for research. The provision of research funds has been an area in which the federal government has traditionally shown an interest. We agree that the direct federal relationship which has been established with universities should be maintained provided a high degree of coordination and integration of activities between the two levels of government is assured on a continuing basis. Although there has been support for scientific research through the National Research Council and the Medical Research Council, we believe that it has been inadequate. In the case of medical research, the planning of expanded facilities and other related service fields requires greatly increased financial resources not only to enable us to educate and train highly qualified personnel as teachers and researchers but also to retain them in the country after graduation. At the present time, the funds provided for medical research through the Medical Research Council fall far short of what is required to achieve these objectives. In view of these needs, it is most unfortunate that the federal government has decided to reduce projected increases in research grants in dealing with short-run economic conditions.

Financial assistance to university students is another area where provincial and federal programmes should be coordinated and integrated. Ontario welcomes the statement made by the Prime Minister of Canada in October, 1965, outlining the intention of the federal government to assist students to meet the costs of higher education. We regret, however, the apparent decision taken last week to delay the introduction of this programme. When such federal funds are provided to Ontario students, we believe that they should be made available in a manner consistent with the principles on which our programmes are based. To ensure that this result is attained, the federal programme should be fully integrated with the Ontario Student Awards Programme. Ontario would be pleased to indicate clearly to all recipients the amount of assistance coming from the federal government. The combined programme would then be administered by the province in a manner similar to that which has developed for the Canada Student Loans Plan. Ontario believes that such a coordinated approach to student aid is the only sensible method of handling this important matter. We would welcome an acknowledgement of this principle by the federal government.

(2) Medicare

The Ontario Government supports the principle of universal public medicare and is in sympathy with the objectives of the federal government's medicare bill.

We welcome the decision of the federal government announced last Thursday to postpone the introduction of its medicare proposal. An effective date of July 1st, 1968 will have a number of beneficial effects on the quality of the medicare schemes which will be introduced in the provinces and will ease the difficulties involved in their introduction. In addition, we believe that, if increased assistance to higher education is offered by the federal government this year, the proper priority between assistance to higher education and the introduction of a universal public medicare scheme will have been recognized. We already have medicare universally available in Ontario through OMSIP and various private insurance schemes, but we do not have sufficient facilities and personnel to accommodate and teach the students who are already in their final years of high school. While Ontario believes firmly in the desirability of universal medicare schemes for Canadians, we are convinced that, in the immediate future, expenditures on higher education deserve the greatest priority.

The Ontario Government believes that the question of medicare should be treated in the broad context of federal-provincial financial arrangements. Furthermore, since the federal government has announced a medicare "offer", which is in the nature of a cost-sharing proposition, we maintain that it should be discussed in the light of the general principles which we would like to see followed for cost-sharing proposals. In particular, we feel strongly that the federal medicare proposal should be amended to remove the implicit equalization contained in it. The current proposal to pay each province only half the national average per capita cost of participating provinces undercompensates those provinces with high costs. We believe that the federal government's assistance should be based on half the actual cost incurred by each province.

We are confident that, if agreement can be reached on an acceptable package of federal-provincial financial arrangements and on a formula for sharing the cost of medicare, a way can be found for Ontario to participate in a universal scheme. We can arrive at this goal in much the same manner as we did when the hospital services insurance scheme was introduced a decade ago, and thereby achieve a more satisfactory long-run arrangement.

Equalization

The Ontario Government supports the principle of equalization as a basis for developing the Canadian nation. Through equalization payments, Canadians in every province have been able to enjoy at least a minimum level of welfare and public services. As a large, resources-rich province, Ontario has for many years been the paymaster for much of these federal transfers to the poorer provinces. We accept this situation but would caution against carrying equalization so far that the growth and development of the wealthier provinces is retarded. Excessive inter-regional transfers will inevitably have detrimental effects on Canada's competitive position in the world economy.

We agree that the current federal equalization proposal is a major improvement in principle over the present formula because all provincial revenue sources are included and equalization is to the national average. In addition, the proposed formula has the merit of incorporating the Atlantic Provinces Adjustment Grants. These changes remove some of the weaknesses and arbitrary features of the old formula. However, we feel that the new formula still is deficient in that it does not reflect interprovincial differentials in the cost of providing services. To equalize the fiscal capacities of provinces to the national average may over-subsidize provinces which have lower costs than the national average. The equalization proposal is also incomplete in that there is implied equalization in some shared-cost formulae. As we have suggested, we feel that this implicit equalization should be eliminated from cost-sharing arrangements. Failing that, the formal equalization payment should be adjusted to take into account the equalization hidden in shared-cost formulae. We are convinced that there should be a single lump sum payment which includes all forms of equalization. As a paying province we want to know explicitly what the equalization bill amounts to.

We also believe that the proposed formula can be further strengthened by a simple modification in the weighting of natural resource revenues. Rather than weighting all natural resource revenues at 100 per cent, as in the proposed formula, we suggest a weight of 50 per cent for revenues accruing from non-renewable natural resources such as metallic and non-metallic minerals, oil and gas reserves, and the products of quarries. In a real sense, these resources are once for all revenue resources; once extracted or used, they yield no further revenues to a province. Royalties, bonus bids and other such once for all revenues have a good deal more in common with a receipt from the sale of a capital asset than with a current revenue from the permanent tax base. On the other hand, some provinces now enjoy large revenues from such non-renewable resource fields and are inclined to regard such revenues as part of their total revenue picture. Accordingly, we suggest a 50-50 weighting for such revenue, thus taking into account their importance as a source of revenue, while recognizing at

the same time their terminating nature.

Finally, it must be emphasized again that Ontario regards the renegotiation of tax sharing to be of basic importance to a viable reconstruction of federal-provincial relations. Because of this, it would be unwilling to consent to any final settlement on interprovincial equalization until our position in tax sharing has been satisfactorily determined.

Conclusion

Since government is divided in a federal state, there must be provision for properly coordinated policy formulation along with properly distributed financial capacity. There is ample evidence to support the contention that the provinces are now major sources of economic power. Between them, the provinces and municipalities now constitute nearly 55 per cent of overall government expenditure in Canada and over 80 per cent of capital investment expenditures by all levels of government. Much of the apparent criticism of this situation would appear to be based on a wish that Canada were a unitary state rather than a recognition of the fact that we are a federation. We do have eleven governments and we have jurisdiction in the provinces which, at this time, compels us to undertake heavy responsibilities requiring a large share of the public purse.

In this situation, we must work out some system whereby our national interest will be met. Since we have a federal system, this means that the national interest includes, perforce, proper provision for provincial needs. We have only one set of problems, but several levels of government. Our governments should be regarded not as competitive but as complementary, not as opponents at the bargaining table but as partners in progress. Therefore, we should not be engaged in a process of competition between governments for tax sources; rather, we should be seeking a tax system which best suits the present requirements of our federation. In devising a re-allocation of financial resources to correspond to national requirements as presently constituted within the federal system, our objective must be to equip governments with the financial capacity to carry out their constitutional responsibilities.

We maintain that reconstruction of our fiscal system, appropriate to the overall needs of Canadian federalism in 1966, will not be achieved in a spirit of Ottawa versus the provinces; rather, we must agree to work together towards our common objective. We have one great advantage, at least, over the Fathers of Confederation: we are endowed with 100 years of history and practice in the working of Canadian federalism. Let us draw on that experience to produce new arrangements which will cement our unity, ensure our development, fortify our independence, and give our people the standard of living and quality of life which they are manifestly entitled to expect.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE DANIEL JOHNSON

PRIME MINISTER

of the

PROVINCE OF QUEBEC

Statement by
THE HONOURABLE DANIEL JOHNSON
Prime Minister
of the
Province of Québec
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

The representatives of the new Government of Québec welcome the opportunity afforded by this conference to make contact with the delegates from the other governments in Canada.

So significant are the questions before us that we feel a high level of frankness and realism is called for; the Québec delegation will accordingly approach the proposed agenda in precisely that spirit. Decisions reached as a result of this and ensuing conferences will do more than merely determine federal-provincial fiscal arrangements for the 1967-1972 period: for Québec, the discussions now beginning will provide an indication of how its essential aspirations and socio-cultural characteristics are understood and accepted by the rest of the country.

Québec's Aims

We would like, at the outset, to dwell as briefly and clearly as possible on certain ideas which we feel duty-bound to outline because we consider them fundamental. For, in order to get a clear understanding of Québec's positions at this conference, it is necessary to have full knowledge of the outlook of the citizens represented here by our delegation. This outlook is not new; several generations of our forebearers held similar views.

We believe that there is in Canada, in a sociological sense, a nation of French speech, whose home is in Québec. This nation has every intention of continuing its self-assertion by obtaining, with due respect for order and justice, all the instruments required for its development.

Specifically, what does Québec want? As the mainstay of a nation, it wants free rein to make its own decisions affecting the growth of its citizens as human beings (i.e., education, social security and health in all respects), their economic development, (i.e., the forging of any economic and financial tool deemed necessary), their cultural fulfilment (which takes in not only arts and literature, but the French language as well), and the presence abroad of the Québec community (i.e., relations with certain countries and international organizations).

To this end, the new Québec Government is committed to the fundamental task of obtaining legal and political recognition of the French-Canadian nation; among other things, this will require a new constitution to guarantee equal collective rights in our country to English-speaking and French-speaking Canadians, as well as to give Québec all the powers needed to safeguard its own identity. Obviously, this is not a matter for decision by the Tax Structure Committee; still, the questions within the Committee's terms of reference have such broad implications that we felt it advisable to draw everyone's attention to the over-all problem which confronts us and which we firmly intend to solve. In fact, while revenue sharing between governments is to some extent separate from the socio-cultural problem arising out of the French-Canadian nation's presence and determination to assert itself, the two cannot be kept in different compartments.

Joint Programmes

In our view, this brief statement of Québec's aims puts the problem of joint programmes in its true perspective. In the long run, despite the immediate financial benefits which some may offer initially, these programmes impede the free growth of our people by imposing on them priorities likely to upset those they would otherwise adopt, in addition to reducing their effective budget autonomy. For a province, shared-cost programmes can be regarded as financial aid with more or less annoying conditions attached. For a nation like ours, their effect is to freeze its sources of taxation and take away full control over areas of activity which are rightfully its own. Joint programmes therefore are generally incompatible with the basic aims pursued by the French-Canadian nation.

For that reason, when the current transition period ends, Québec does not plan to renew joint programmes from which it has opted out. On the contrary, its contracting-out will be made final after agreement has been reached on a fiscal compensation based on a fair estimate of present and future costs. Québec, however, is still ready to take part in any federal-provincial conferences called to discuss matters pertaining to these programmes after the transition period has ended.

Furthermore, Québec will not enter any new shared-cost plans in fields of exclusive provincial jurisdiction. Instead, it will insist on receiving unconditional compensation with which to provide Québec's population with services fitted to their own needs, the terms of such compensation being worked out according to the nature and duration of programmes involved.

Our position on joint programmes in which Québec still participates will be determined in the light of the principles set forth here.

Let this point be understood once and for all: for social and cultural reasons, Québec absolutely insists on full respect for its fields of jurisdiction under the constitution; federal interference in these fields, direct or indirect, will not be tolerated.

We would like here to caution the federal government against one seeming solution: it may be tempted, because of Québec's objections to joint programmes generally, to abandon with compensation shared-cost programmes from which Québec has already opted out, but which have been continued in the other provinces. Such a course would force those provinces, reluctant though they might be for reasons which we understand and accept, to adopt a system which, in the final analysis, was designed to solve a problem unique to Québec.

This roundabout way of coping with a situation caused by attitudes peculiar to Québec and based on grounds not necessarily found in the other provinces would, we are convinced, lead inevitably to widespread misunderstanding. At best, it would give the federal government a fleeting impression of leadership, while running the risk of pleasing neither Québec nor the other provinces. It would surely bring about new difficulties later, as a result of failure to understand that Canada is not made up of ten indentical territories known as provinces, but of ten separate entities, none really like any other, including one - Québec - which is the heartland of a nation. To us, these are basic truths. Acceptance of them, far from implying automatic disintegration of the country, would prove to Québécois that they can be part of Canada without being forced into a common mould, thereby risking loss of the cultural distinctions which make their lives meaningful.

Re-Arrangement of Revenues and Functions

The Québec Government firmly believes that Canada's stability depends on Québec's being able to attain its basic aims. From the outset therefore, it is imperative that every field of jurisdiction given to the provinces by the present constitution be fully respected. For that reason and in provision for the new constitution, it is also vital to proceed without delay with a re-arrangement of revenues and functions

between the Governments of Canada and of Quebec. By this process, the Québec Government would gradually become solely responsible within its territory for all public expenditures on every form of education, old age security, family allowances, health, employment and training of the labour force, regional development and, in particular, municipal aid programmes, research, fine arts, culture, as well as any other social or cultural service within our jurisdiction under the present constitution. Existing federal programmes in these fields would be taken over by Québec, which would maintain their portability where applicable.

All this leads logically to a new division of revenues. In our view, the new sharing formula should have two features: first, as a corrective to the present situation, it should provide for a net transfer to Québec and the other provinces of revenues now held by the federal government, in order to bridge the gap - brought to light by the work of the Continuing Committee on Economic and Fiscal Matters - between the provinces' current revenues and the cost of their present responsibilities; second, it should provide adequate compensation to Québec for the new obligations which it is to assume.

The best possible way of redistributing revenues between Québec and the federal government would be, in our opinion, to set aside for Québec's use 100% of the tax sources to which it is entitled under the constitution: personal and corporate income tax, as well as succession duties. According to our calculations, the revenue which the federal treasury would collect from these three sources in Québec for 1971-72 comes close to the amount which Québec should receive for that year from the net transfer of revenue required to close the gap between its present responsibilities and current income sources, fiscal compensation for new obligations assumed, and equalization measures.

Here is how this amount is broken down in our calculations:

(a) Net Transfer of Revenue

The Tax Structure Committee was set up nearly two years ago; since then, we have been able to accumulate more data than at any time in history on the revenues and expenditures forecast in all sectors and for every government in Canada over a five-year period. These statistics, scientifically compiled according to computing methods accepted by all concerned provide everyone here with a working instrument which we feel should be put to maximum use.

There is no arguing with the figures; they prove conclusively - Québec strongly insists on this point - that it is necessary and urgent, even under present circumstances, to transfer to the provinces substantial revenues currently held by the federal government.

Indeed, the computations made during the last year and a half lead to two objective and inescapable conclusions:

1. in the mere discharge of their present obligations, the provinces will inevitably be faced, during the 1967-72 period, with expenditures far exceeding their revenues;
2. the gap between revenues and responsibilities, measured by the same yardstick, will be much wider for the provinces than for the Government of Canada.

In other words, projections show that, if nothing is done to correct the imbalance between their revenues and obligations, the provinces, unlike the federal government, are heading into a tight corner from which there is no escape; their capacity as responsible administrations is sure to be compromised, because no government with insufficient financial and fiscal resources can do the job expected of it. For several years, provinces, labour movements, businessmen's associations and independent observers have suspected that such was the situation; not until today has the proof been made with such clarity. Now we have exact data prepared not by the federal or Québec authorities alone, but by experts representing every government in the country on the federal-provincial Continuing Committee on Economic and Fiscal Matters.

Two courses are open to us: we can accept these data and guide ourselves accordingly in working out future fiscal arrangements. In that case, the policy to be followed is clear: as we have said, it will be necessary for the federal government to make a net transfer of revenues to the provinces.

Or, we can disregard the results of more than eighteen months' work. This would be tantamount to admitting that all financial and fiscal relations between governments in Canada are governed solely by political expediency. **We would then** give up all objective discussion on the rights and needs of each side and resort to survival of the fittest, to compromises unlikely to satisfy anybody because no one can understand their logic.

We in Québec accept these data because we feel that they constitute reliable guidelines for those who have been charged with preparing tax arrangements for the 1967-72 period. We firmly believe that there must be a net transfer of revenues, substantial enough to correct inequalities which still persist despite gradual improvement resulting from negotiations and tax arrangements of the last twenty years.

Here is how Québec sees the transfer in its own case. For 1967-68: 25 additional points on succession duties, plus the remaining points on corporate income tax paid by natural resources development companies, excepting those points which are earmarked for old age security. The next four years:

3 additional points a year on corporate income tax levied against the other companies. Thus, including the total of such taxes now paid to Québec, our share at the end of the period in 1971-72 will be 100% of basic corporate income tax paid by natural resources development companies, and 24 points on the other companies' income tax, that is, roughly 46% of proceeds from this source.

(b) Tax Compensation for New Functions

In view of the new functions which Québec is to assume as a result of the re-arrangement mentioned earlier, we can already forecast additional expenditures of about \$725 million for 1971-72, including certain amounts now subject to a money transfer.(1) We propose that equivalent compensation be made from personal income tax revenues to a maximum of 53 points - Québec already has 47. The fraction of the \$725 million not covered by these 53 points would come from corporate income tax, an estimated 6 points.(2) In other words, as Québec would take over programmes now administered by the federal government, it would receive corresponding fiscal compensation which, between now and 1971-72, would gradually raise its share of personal income tax. If we add to this the amount proceeding from the net transfer of revenues mentioned in the preceding section, Québec's total share would then be 100% of personal income tax, 100% of succession duties, 100% of corporate income taxes paid by natural resources development companies, and 30 points out of 52, that is at least 58%, on corporate income taxes levied against the other companies.(3)

(c) Equalization

We estimate that the 22 points (or 42%) on corporate income tax which will remain payable to the federal government in 1971-72 will approximately equal the amount that Québec will then receive in equalization payments. During the present discussions, however, Québec does not intend to ask that monies so received be replaced by equivalent points on corporate income tax. In view of the present division of responsibilities between

(1) The tax compensation for the joint programmes from which Québec has already opted out obviously cannot be set in final terms before the end of the transition period. Any possible difference between the present and the final compensation is not taken into account in this document.

(2) The value of tax points used in this text is taken from the Tax Structure Committee projections.

(3) Including old age security taxes.

Québec and the federal government, we can readily foresee that the proposed re-arrangement will entail some administrative difficulties and require some adjustments. So, for the time being, we prefer to keep equalization payments as they are so as to leave some flexibility in discussions and arrangements of an administrative and financial nature which will have to be worked out during the 1967-72 period.

As to the formula which must be used in the meantime to fix equalization payments, we believe that it should be as objective as possible and take into account the real fiscal capacity of the provinces. In this respect, we believe that the formula proposed at the last meeting of the Continuing Committee on Economic and Fiscal Matters is a definite improvement over previous formulas. In fact, it could be used even in connection with the re-arrangement of functions and revenues requested by Quebec. This could be done by disregarding, for equalization purposes, the additional tax compensation granted to Québec for new obligations to be assumed between now and 1971-72.

(d) Alternative Formulas

As we have just said, Québec is aware that its claims may give rise to all sorts of problems; none, however, would be insoluble. As regards succession duties, for instance, we are prepared to enter an agreement with federal authorities, giving them access to any information required to expose tax fraud. As to income tax, Québec is also willing to study with federal authorities the steps to be taken to ensure implementation of relevant international agreements and, as we will mention in a moment, close co-ordination of fiscal policies. In any case, the proposed changes will likely be made over a number of years so that it will be possible to tackle problems one by one as they arise.

Québec does not want to close the door in advance on any federal proposal comparable to the one we are making here. We do believe however that the over-all arrangement we advocate has a great advantage: it will minimise friction between governments, respect the spirit and the letter of Canada's constitution, and pave the way for a new constitution.

Intergovernmental Co-operation

Though it wants to assert itself to the fullest possible extent, Québec is aware that its progress is closely related to continued harmony in relations between English- and French-speaking Canadians as well as in social and economic policies introduced by all our governments.

In this connection, Québec realizes the importance taken on in recent years by provincial public investments,

borrowings and other related activities. As everybody knows, the provinces already levy a large share of taxes and, through legislation and regulations, they affect the scales and level of wages. Furthermore, it is obvious that if the eleven governments go on the market without co-ordinating their policies, they are likely to create for themselves less favourable borrowing conditions.

All this indicates how imperative it is for governments to consult each other on economic and financial policies. This question falls within the Tax Structure Committee's terms of reference and, in all likelihood, will be given closer scrutiny next year. Québec will then have concrete proposals to make. While it is certain that, to fulfil its aspirations the French-Canadian nation must have the rights and powers defined earlier, it is equally certain that **Canada** cannot operate as a modern, efficient economic entity without creating co-ordinating facilities far more refined than those used until now. Specifically, public investment policies, domestic or foreign borrowing policies, monetary and trade policies as well as fiscal policies must be reconciled by means and methods whose lack has been a source of incoherence or inefficiency during the past few years. On some of these matters as on many others, the Constitution of 1867 remains silent. This also could be remedied by a new one.

We must finally remember that federal-provincial relations are growing increasingly complex with the years and that conferences at all levels are becoming more and more frequent. For example, it has been estimated that there are now over 150 federal-provincial groups or committees which meet regularly. Obviously, such a situation requires some system for co-ordinating activities and providing general guidance. Several provinces have already set up the necessary machinery to co-ordinate their own relations with the federal government. We must now go one step further and establish intergovernmental co-ordinating mechanisms. Here again, Québec will have recommendations to make.

Conclusion

The existence and progress of any federation can never be secured for all time. Created by an act of man's reason, rather than by the interaction of natural tendencies of communities, a federal system can endure only through constant adaptation to shifting conditions. Above all, it requires from those guiding its destiny the foresight and courage needed to make the necessary adjustments in time.

Having reached what it considers a turning point in its history, Québec expects some specific things from the present constitutional system. First, it wants proof that the division of powers **written** in the constitution is not mere window-dressing

and that, accordingly, it can count on the fiscal and financial resources it requires in order to discharge its obligations properly. Hence, with due allowance for the taxpayer's ability to pay, Québec wants a net increase in resources which will enable it to embark on the next five-year period without being handicapped from the outset, as compared with the federal government, by an inadequate distribution of revenues and responsibilities.

Québec also wants assurance that it can exercise, fully and without interference from any quarter, all its powers under the present constitution. It wants the Government of Canada to withdraw from fields which are not federal or in which the provinces have priority. And this is not so much a judgment of the past as a resolute step into the future.

Finally Québec insists, thus reflecting - as any democratic government must - the obvious will of the vast majority of its citizens, that the present constitution be replaced as early as possible by one which will fully recognize the presence in Canada of a French-speaking nation, with all the rights implied by nationhood.

Québec's expectations are not aimed at destroying Canada. On the contrary, if met in time, they will ensure our country much better stability than it has now. English- and French-speaking Canadians will then be able to live in greater harmony. Closer co-operation between governments will become possible in those areas where, owing to the demands of interdependence, it is really needed; without hesitation or conflicting loyalties, every Canadian will be able to give allegiance to the two orders of government, each responsible within its own sphere for the common good.

As of September 1966, that is Québec's attitude to Canadian Confederation; in short, it is a waiting attitude. It is up to this gathering - particularly the federal government's representatives - to decide whether waiting is worthwhile.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE G. I. SMITH

MINISTER OF FINANCE AND ECONOMICS

of the

PROVINCE OF NOVA SCOTIA

Statement by
THE HONOURABLE G. I. SMITH
Minister of Finance and Economics
of the
Province of Nova Scotia
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

Opening

In view of the public statements we have seen and heard since our last meeting and of what has been said in the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters, I should like to begin with some comments about the situation in which the Committee finds itself.

Perhaps it would be worthwhile to think briefly of the background.

This Committee was established and given its Terms of Reference by a Federal-Provincial Conference, representing at the highest level the Governments of Canada and of the ten Provinces. Its appointment was preceded by a series of vigorous discussions at Federal-Provincial Conferences in which strongly conflicting views were put forward and seemed likely to continue indefinitely. One important subject of conflict was the feeling of the provinces that there was a tendency on the part of the Federal Government to make and announce unilaterally decisions of major importance to the provinces.

It is of particular relevance to this Committee to note that an examination of the records relating to Federal-Provincial fiscal arrangements, and of the personal recollections of many participants in relevant discussions and proceedings, indicates that in the past the tendency has been for the Federal Government to fix a sum which it was thought it could afford to pay for equalization, and then to work out a formula for distributing that sum.

The Prime Minister of Canada, in an endeavour to reach a solution to the longstanding and disruptive problem of fiscal relations between the Federal Government and the provinces and to provide ample opportunity for study and discussion, proposed

that this Committee be established to study it in depth and recommend to the Conference the best way to deal with it. His proposal was accepted by the Conference. The Committee was appointed and its Terms of Reference were in due course agreed upon by the Conference. No other authority has the right to alter these Terms of Reference. They have not been altered.

The Prime Minister in suggesting the appointment of this Committee said at the Federal-Provincial Conference of April, 1964:

"We would insist that this tax structure committee, as we might call it, would have to be an active committee. It must produce an interim report to be delivered to us, at the Premiers' conference, before the end of the year. It should be further instructed to review this interim report in the light of our comments and of the reports of the various Royal Commissions and other enquiries into taxation which are under way at present. By a reasonably early date next year - within, I would hope, about 10 months from now - we would expect a definitive report.

I think that in such a period we could carry out, if we gave the matter sufficient priority, an enquiry that would be comprehensive in character and could be vitally important in its comprehensive results.

This would be no ordinary committee. The enquiry will require wisdom and expert knowledge. It will also require devotion to the ideal of a strong federal government and strong provincial governments, working together for the realization of a prosperous and united Confederation. I suggest to you that it is a major task which should be undertaken without delay. If this conference so desires, it could order this enquiry to be undertaken at once."

The Conference agreed and the Committee - this Committee - was appointed.

The Federal-Provincial Conference met again on 14 October 1964.

The Tax Structure Committee met on the preceding day and drafted a report to be submitted to the Conference. The report included draft Terms of Reference, a list of the studies recommended to be carried out and suggestions as to the responsibility for carrying out the studies.

The draft terms of reference were approved by the Conference and thus became the official Terms of Reference of the

Tax Structure Committee. They are:

"The Committee is directed by the Federal-Provincial Conference to study and to report upon the following matters, its report to be submitted to the Conference early in 1966:

1. Trends to be expected during 1967-72 in public expenditures by the federal government, the provinces and the municipalities, taking into account the broad priorities likely to be accorded by governments to expenditures on major programmes that will compete for available funds;
2. The problems involved in financing these expenditures and their relationship to the economic circumstances to be expected, the probable levels of costs of public services and facilities, and the prospective levels of government debt;
3. The general policy to be followed in respect of shared-cost programmes during the period 1967-72;
4. The tax fields that should be used exclusively by the federal government and by the provinces and municipalities, and the fields in which joint occupancy is desirable;
5. The arrangements to be made in respect of jointly-occupied tax fields;
6. The relation of equalization grants to the fiscal requirements and fiscal capacities of the provinces, and the best equalization arrangements for the period 1967-72;
7. Future intergovernmental liaison on fiscal and economic matters;
8. Other related matters."

The list of studies set out in the report included one relating to fiscal capacity and equalization, designated with the letter "F". As part of this heading under "F-1" it was recommended that a study of different approaches to equalization and fiscal adjustment should be the responsibility of the Federal Department of Finance. Under "F-2" it was recommended that another study should be "proposals for future equalization

arrangements" and that individual governments should be responsible for it.

It is significant to note that the Conference approved the list of studies and responsibilities except under "F-1". Under this heading the assignment of responsibility to the Federal Department of Finance was deleted, and the responsibility was assigned to "individual governments". This change showed clearly it was not the wish of the Conference to leave the responsibility for studying proposals for future equalization arrangements to the Federal authorities. On the contrary, each individual government was given equal responsibility for the study, which of course carries with it the right and responsibility of each individual government to put forward proposals based on its study.

The report included the following sentence, which was approved by the Conference:

"The Committee agreed that the Continuing Committee of officials on Fiscal and Economic Matters, originally established by the Federal-Provincial Conference of 1956, should be assigned responsibility for general direction of the studies to be undertaken and the working out of the assumptions and methods to be used in those studies requiring a common basis of approach."

The above extracts from the Prime Minister's remarks and the report of this Committee show that:

- (a) the Committee's duty is to make a thorough study of the matters referred to it and to make a report based on that study and mutual discussion, not on any unilateral decision;
- (b) the Continuing Committee was NOT intended to have and was not given any right to make any recommendation to this Committee on what the report of this Committee should be; and
- (c) on the matter of equalization, the Conference did not wish it to be thought that the Federal Government had any exclusive responsibility for suggesting alternative methods to this Committee, but that each of the eleven governments was expected to put forward for consideration any methods it wished.

The impression seems to have been created, in some quarters at least that the Federal Government has already decided that equalization should be determined by the Tax Indicator or Representative Tax Method.

This impression is given credence by a document presented to the meeting of the Continuing Committee on 26 and 27 July, 1966. This document is entitled "Administrative and Technical Aspects of Proposed Equalization Formula". The front page of the document carries the following words "Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance, 20 July 1966".

The document is contained in a publication bearing on its cover the words "30th Meeting, Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters, July 26th to July 27th, 1966".

The document, rather summarily perhaps, dismisses any other method and concludes that the Tax Indicator or Representative Tax Method is the best one. It then proceeds to discuss, at some length, how this method should be applied. It was apparently taken by the Continuing Committee as representing the considered views of the Federal officials. No doubt it does. But, does that mean that the Federal Government has taken a decision already?

Nova Scotia thinks not. We believe the Federal officials, as the officials representing any one of the individual governments had the right to do under the Terms of Reference, were merely expressing their opinion that one method appealed to them as best. No doubt they made sure that the appropriate Federal Ministers would not object to such an opinion being expressed. But, that is a long way from being a Government decision.

After all, the Tax Structure Committee has never so much as discussed either of the methods - or any method - or any of the other problems set out in the Terms of Reference, except the forecasts of revenues and expenditures. It is unthinkable that the Federal officials concerned, who are all able and experienced people, would presume to announce a Federal Government decision which would make a mockery of the appointment of this Committee and all its work.

You, Sir, are the Minister to whom those officials are responsible. It seems beyond the realm of possibility that you, Sir, would concur in or authorize your officials to indicate a decision that would preclude your Committee from doing any useful work, make a travesty of the Prime Minister's suggestion and the appointment of the Committee, and be a grave discourtesy to your Committee and to each of its members.

For these reasons, it seems clear to us in Nova Scotia that no decision has been made by the Federal Government, that

its officials did not indicate any such decision, and that this Committee is free in every respect, pursuant to its Terms of Reference, to consider every alternative it thinks worthy of attention, without any fear that its work and recommendation will be stultified because the Federal Government has already decided what it will do. Let us then proceed accordingly.

There are a number of matters to be considered by the Committee. Equalization appears to be one of the most important. With your permission, Sir, I should like now to present the views of Nova Scotia thereon.

Search for Principles

May I begin by submitting that we should first consider principles or methods, in a diligent, unfettered search for that principle or method which will be best for Canada and fairest for all Canadians in the long run. We should not be influenced, in our choice of principle or method, by what might suffice as a temporary expedient, or what might represent a partial step along the road to the best equalization.

When we have reached a consensus on what is the right principle or method, it will be time to think about what that principle or method means in terms of money or hardship to any particular government or people.

If the selected principle or method works unacceptable hardship to some governments if immediately applied to the full, we can then turn our thoughts toward working out arrangements for a transition period to ease the hardship of change.

For instance, if the principle or method requires more money than the Federal Government believes it can now afford, then the amount payable can be scaled down for the time being, increasing by stages over the years until the full amount is reached.

In the same way, if the principle or method requires smaller payments to any province than it is now receiving, the reduction can be achieved by stages.

It seems generally agreed that the arrangements now in use are not satisfactory and must be improved. That is one of the fundamental reasons for the appointment of this Committee. It is most unlikely that any change can be made which will make everybody instantly happy. But, improvement requires change. If, therefore, we are going to make improvements we have to accept the probability that some governments will NOT find the improvement wholly to their liking. That should not dissuade us from searching for the best principle or method. When we find it, however, we shall have to consider how to soften any difficulties it may bring to particular governments, without deviating from

that principle or method as the goal we intend to reach.

Equalization in General

The word equalization has acquired a specific meaning in the course of Federal-Provincial financial arrangements in Canada. It is used to describe the process of recognizing that there are differences between provinces in ability to raise money to provide public services and of making efforts to offset the difference, in part at least, by payments from the Federal Treasury.

It is no longer necessary to argue that there are such differences or that it is in the national interest partially to offset the differences by such payments. This has now been accepted and done for many years.

There has not been reached, however, any general meeting of minds on:

- (a) what is the best measure of the ability of a province to raise money to provide public services - this ability will be referred to hereinafter as "fiscal capacity"; and
- (b) the extent to which the differences in fiscal capacity of provinces should be offset, i.e., the standard at which equalization should aim.

It is, therefore, submitted that on the question of equalization, the chief concern of this Committee should be to reach agreement on these two points.

It has already been said that in the past the tendency has been to fix a sum which it is thought the Federal Government can afford to pay for equalization, and then to work out a formula for distributing that sum.

It has to be acknowledged that this constituted a great improvement over earlier days when there was no recognition of fiscal capacity. As a result, Nova Scotia and some other provinces received, and are receiving, substantial sums of money which otherwise would not have been at their disposal. This has been a great help to the citizens of those provinces, and there is no reluctance to agree that this is so.

Nova Scotia is happy also to acknowledge the substantial benefit to Nova Scotians flowing from the Atlantic Provinces Adjustment Grants.

We recognize that non-receiving provinces have accepted

what has been done and indeed have generously concurred in the help provided to the provinces with less fiscal capacity - and that the burden to the Federal Treasury has not been a small one.

But having said all this, it is necessary to remember that the Terms of Reference of this Committee require it to consider equalization in its broadest sense. To do so, it seems appropriate first to turn to the two questions on which there has been no general meeting of minds.

The Measure of Fiscal Capacity

The present measure of fiscal capacity is based entirely on the ability of the provinces to raise revenues from: personal income taxes, corporate income taxes and estate taxes, with some adjustment in respect of natural resource revenues.

It is submitted that this is a **very** inadequate measure, which does not take account of many of the elements which together comprise the ability to pay taxes, or to raise revenue. We believe this view is generally accepted by the officials and consultants who have been actively engaged in the work of the Tax Structure Committee. It was recognized by Parliament when the Atlantic Provinces Adjustment Grants were authorized. For this reason, it seems unnecessary at this point to argue the proposition in detail, although we are quite prepared to do so if there is any real dissent.

The deliberations of the officials working with this Committee seem to indicate there are at least two measures of fiscal capacity which are better than the present one. One is referred to as the Total Income Method and the other as the Tax Indicator or Representative Tax Method. They are described in two papers prepared by the officials in February, 1966. Both must take proper account of natural resources.

Nova Scotia believes that the Total Income Method, with natural resources treated separately, is by far the better of the two alternatives, and is clearly the basis for "the best equalization arrangements for the period 1967-72". We submit the Tax Structure Committee should so report to the Federal-Provincial Conference.

The Total Income Measure

In considering fiscal capacity, Nova Scotia believes in the proposition that all taxes are paid out of income. They may be paid out of past income, e.g., estate taxes. They may be paid out of present or current income, e.g., payroll deductions or quarterly remittances. They may be paid out of future income,

e.g., borrowing to pay arrears. But they are paid out of income.

It, therefore, follows that income is the best measure of the ability to pay taxes, i.e., of fiscal capacity. It is a thoroughly practicable measure, as well as the best one.

It has to be kept in mind that for tax purposes, income is generally divided into two classifications. These are personal income and corporation income. Both have to be used in order to measure fiscal ability because taxes are paid out of both.

Some adjustments have to be made to take account of the fact that in the present method of statistical reporting in general use, personal income is for the most part reported on a gross basis, while corporation income is reported as net. The February paper referred to above indicates how this can readily be done, and how the figure to be used for "Total Income" can be established.

There is one important fact which is not mentioned in the paper of February, 1966. In any effort to find an accurate measure of ability to pay taxes, it must be realized that there is a portion of each individual's income which has to be expended on certain bare necessities of life and which is not available for payment of any taxes. Personal income should be reduced by some amount to give effect to this.

For the present purpose of this Committee, it is submitted that the figure of \$500 should be accepted. This seems well below the amount each individual requires to spend for the bare necessities of life and which is therefore not available to pay taxes. It is, therefore, not as helpful to the provinces of lesser fiscal capacity as the actual figure would be. For this reason, it should not be difficult for the Federal Government and the provinces of greater fiscal capacity to accept. The provinces of lesser fiscal capacity should be willing to accept it until a more accurate figure is available.

The necessity of making some such allowance is recognized in the 20 July 1966 proposal of Federal officials. Though this proposal deals with the Tax Indicator Method the following appears in Paragraph 74 on Page 20:

"Total retail sales should be adjusted to exclude the value of sales of food. An exemption of \$350 per capita (based on 1964 data) which is the national accounts estimate of personal expenditures on food for all Canada is proposed. This amount would be increased appropriately over time."

There are certain other expenditures for items other than food necessary for bare subsistence. We believe these amount to more than \$150 a year and that, therefore, the figure of \$500 per capita is a reasonable one.

- (b) comply with the Terms of Reference and overall objective of this Committee.

Natural Resources

The existence of certain natural resources within a province gives that province ability to raise revenue from or related to them. Since such revenue is available to help the province provide public services, it is an integral part of its fiscal capacity. Natural resources, therefore, must be considered in working out the problem of equalization.

This is accepted in the present arrangement, in which some weight is given the existence or non-existence of natural resources. It is submitted that the fullest practicable weight should be given and that the present arrangement does not purport to do so.

The term "natural resources" in this connection seems to be accepted as referring to forestry, mining, oil and natural gas and **hydro** electric power.

The two February papers mentioned suggest methods of making proper allowance for natural resources. The paper on Total Income proposes that natural resources be lumped together on an "income produced" measure of fiscal capacity. The Tax Indicator paper treats natural resources individually on separate measures of fiscal capacity.

The choice of the Total Income Method or the Tax Indicator Method does not determine the way in which natural resources must be treated. In either case, the results obtained before considering natural resources must be adjusted to take account of natural resources, which should therefore always be treated in the manner most appropriate to them.

Nova Scotia does not believe that the "lumping together" procedure in the Total Income paper is the most appropriate manner. It assumes that a dollar's worth of production in one resource is of the same fiscal capacity value as a dollar's worth of production in any other resource. This does not seem likely to be correct.

The "income produced" basis would, however, seem quite satisfactory if applied to each resource individually.

The actual revenue basis used in the Tax Indicator paper would also seem satisfactory. There is no reason why it cannot be used in the Total Income Method and Nova Scotia believes this should be done.

In summary, then, Nova Scotia's submission on the measure of fiscal capacity:

- (a) the best measure is the Total Income Method with appropriate allowance for full natural resource revenues;
- (b) in calculating Total Income there must be a deduction from per capita personal income to allow for the fact every person must spend some money for the barest necessities of life and that this money is not available to pay taxes; and
- (c) the amount of this deduction should be \$500.

The Standard of Equalization

It might be possible to argue that true equalization requires that all degrees of difference in fiscal capacity be eliminated, preferably by bringing all to the standard of the highest, or perhaps to the average of the two highest. But Nova Scotia disagrees with this proposition because it is:

- (a) unfair; and
- (b) impracticable.

It is unfair because there are no logical or reasonable grounds for asking the province with the greatest fiscal ability to acquiesce in taking from the Federal Treasury the money, in substantial part generated by the activities of the people of that province, to ensure that every other province has a fiscal ability as great as it has. To do so would be not only to equalize the advantages of geography, natural resources and general good fortune. It would equalize the advantages of prudent government, and of resourceful, vigorous and aggressive people. It would impair the incentive to prudent government and discourage the growth of responsibility in provincial spending.

It is impractical because it is too much to expect that the province with the highest fiscal ability would not always feel a sense of resentment, of being discriminated against. It is impracticable because it would inevitably lead to the emphatic and logical demand that the relative cost of services be given full weight, as well as fiscal capacity. With the information now available or foreseeable, this cannot reasonably be done.

The same arguments apply, with equal force, against the selection of the "average of the two highest provinces" as the standard.

On the other hand, fairness to all Canadians, the growth of national unity and the overall development of the whole country, require that Canadians wherever they live, share equitably in the national wealth they help to create. Everyone cannot reasonably expect to fare as well as the most fortunate, but everyone has the right to expect his provincial and municipal governments should be able to provide a standard of services not unreasonably lower than the standard provided in other provinces, without imposing a tax burden unreasonably high in comparison with other provinces. This should be the aim of equalization.

It is a commonly accepted method of comparison, in measuring achievement, or capacity, or treatment, to see what the average is and whether the thing being compared is above or below or on the average. If it is below the average, improvement is generally thought to be needed. If it is on or above the average, the compulsion toward improvement is not so great, and decreases as the level rises above the average.

Nova Scotia, therefore, suggests that the logical standard of public services should be the average of the ten provinces of Canada, hereinafter referred to as the National Average. We thus propose that the objective of equalization should be to ensure that the government of each province be put in a position to be able to supply its citizens with a standard of provincial and municipal public services equal to the National Average of such services with a burden of taxation no greater than the National Average burden.

The standard of equalization in our view, therefore, should be the National Average in fiscal capacity.

Atlantic Provinces Adjustment Grants

Parliament provided for these grants because it recognized that the fiscal capacity of the Atlantic Provinces was well below the National Average and had been for a long time. The grants were meant to compensate in part for this and to help these provinces to provide a standard of public services for their people more nearly in line with those in the rest of Canada.

Even if now an equalization method is adopted which will provide these provinces with full equalization to whatever standard might be adopted, it will be a long while before they can, in fact, catch up with the rest of the country. Their long standing deficiency in fiscal capacity has forced them to fall further and further behind. It will take many years of full equalization before they can reach the level of the National Average. Full equalization, by itself, though it will put them in a position to expend for public services a per capita amount which approaches more nearly what others can expend, will not make it possible for them to close the gap which has developed over so many years of deficiency.

It is, therefore, submitted that even if a method of equalization is adopted which takes full account of every element of fiscal capacity, those grants should be continued for many years until the gap is closed.

If the method of equalization adopted does not equalize the deficiency existing in every element of fiscal capacity, then the need to continue these grants is even greater--and indeed compelling. In such case not only will those provinces be unable to make up for the deficiencies of the past, they will fall further behind with each passing year.

Municipal Revenues

The distribution of responsibilities between provinces and their municipalities varies widely from province to province. Thus a provincial government which directly bears responsibilities which in other provinces are borne by municipal governments will appear to require a high per capita revenue. But, it may well be the fact that the combined provincial and municipal revenues of that province on a per capita basis will be no higher, or even less, than other provinces.

It must also be remembered municipal governments which are the creation of the provinces have important and costly responsibilities. If equalization is intended to ensure all provinces the ability to provide at least a national average level of services, it must not be restricted to services provided by provincial expenditures.

The need for combined provincial and municipal figures was recognized by the Tax Structure Committee when it decided that the revenue and expenditure forecasts would be meaningless unless they were done on a combined Provincial-Municipal basis.

The inability of certain provinces to provide a national level of services applies to municipal services just as acutely as it does to services generally considered to be provincial responsibilities. To ignore municipal needs which include, for instance, the rising cost of primary and secondary education would be unrealistic.

It must be realized that to stop short of full equalization by excluding municipal revenues would be at variance with the Terms of Reference of this Committee which set the following requirement: "Methods of measuring the fiscal requirements and fiscal capacity of Canadian Provinces and Municipalities".

Nova Scotia therefore emphatically submits that any equalization formula must include municipal revenues if it is to:

- (a) make a fair or reasonable comparison of the fiscal capacity of the provinces; or

The Federal Proposal

As I have indicated earlier, Federal officials made a proposal to the meeting of the Continuing Committee on July 26 and 27. The proposal was that the Tax Indicator Method, which the proposal renamed "Representative Tax System", should be the measure of fiscal capacity. Nova Scotia will continue, in this submission, to use the designation "Tax Indicator Method".

It is appreciated that the Tax Indicator Method is examined in a United States publication entitled "Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort" issued by the United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations. That Commission decided that the Tax Indicator Method was an appropriate measure of fiscal capacity in circumstances met with and on information available in that country. It recognized, however, that even in those circumstances and with that information a good case can be made for the Income Method.

It is important to note that:

- (a) the Commission's findings were heavily dependent upon the availability of excellent statistical data which is NOT available in Canada;
- (b) it gives appropriate weight to municipal or local finances and fiscal capacity; and
- (c) the Commission's findings have not carried sufficient persuasive weight to be adopted as a basis for action in the United States.

The proposal of the Federal officials is no doubt based in large part upon the United States document. The proposal sets out some alleged advantages of the Tax Indicator Method, but with respect it seems doubtful whether they are supported by, or in some cases, even derived from, that document.

In any event, Nova Scotia has carefully examined the proposal and desires to make some comments about it. These are made with the greatest respect, but also with great emphasis and in the firm belief that they are fully justified in respect of the proposal as put forward.

Paragraphs 9 to 14 thereof purport to make a comparison between the Total Income Method and the Tax Indicator Method, and draws inferences intended to suggest that the Tax Indicator Method is the better one. Let us examine these comparisons and inferences.

Paragraph 9 begins with the statement that under the Total Income Method "the total income pool available for cultivation by each province is measured". The paragraph comments

that the Total Income Method involves "a judgment as to how the provinces should tax but it does not really take into consideration how they actually tax".

With respect, this comment seems quite incorrect. The Total Income Method involves no judgment as to how the provinces should tax. It simply measures their capacity to tax. The method does not even suggest how they should cultivate that capacity.

The comment further carries the suggestion that the equalization method chosen should take into consideration how the provinces actually tax. It is Nova Scotia's view that this is quite wrong.

How provinces use their fiscal capacities is of no importance in trying to equalize those capacities. If one province prefers to emphasize income tax and another sales tax, for instance, that has nothing to do with what their respective fiscal capacities are. Again, one province may expect its municipalities to bear a heavy group of responsibilities which must be financed primarily by a tax on property, while another province may expect its municipalities to bear very few responsibilities from a tax on property. But, this has no bearing on their respective fiscal capacities. The fiscal capacities are there just the same, no matter what their tax methods are, i.e., no matter how they actually tax.

Paragraphs 10 and 11 of the Federal proposal continues the suggestion that for equalization purposes it is more important to know how provinces actually tax than to know their total income. But, how they tax is no measure of fiscal capacity. It only indicates how that capacity is used. It has no discernible relevance to equalization.

Paragraph 12 states in part "because it takes into consideration the actual situation, the representative system seems more equitable. For example, under the total income approach.....it is assumed that one dollar of copper or nickel production provides just as much government revenue potential as a dollar of oil production".

This comment relates entirely to natural resources. It appears to assume that only one way of calculating the adjustment for natural resources can be used with the Total Income Method. But, this is quite wrong. Any way of calculating the adjustment for natural resources can be used with the Total Income Method. We dealt with this point earlier.

Paragraph 13 states in part "because of its relationship to actual taxing practices it appears to be much easier to explain the representative tax system to the public". We submit this is quite wrong. The system is complex to use and difficult to explain. It is a concept almost completely unknown to the public. On the other hand, the concept of ability to pay based on income

is one well known throughout the country and very easy to explain - anybody can understand that it is easier to pay taxes if you have some money than it is if you have not.

Paragraph 14 states in part "since the choice between the two approaches must be made on conceptual rather than technical grounds, there is no point in debating the relative 'accuracy' of the two approaches. One may be just as accurate as the other but it is measuring on an entirely different concept". The usefulness of this observation escapes us.

We are trying to measure the ability to raise revenues - to measure fiscal capacity. Webster's International Dictionary defines "fact" as "something which has actual existence". Fiscal capacity is something which has actual existence. It is a fact. We are trying to measure that fact as it exists in each province and in the National Average. We are trying to measure it as accurately as possible. To say that it is no use to discuss whether one way may measure it more accurately than another way is completely inconsistent with this Committee's duty under the Terms of Reference.

If there are two or more conceptual approaches to measuring fiscal capacity, surely it is the Committee's duty to examine each with the most careful scrutiny to ascertain which is the most accurate measure. One cannot decide between them as one's fancy dictates.

We are reluctant to say, but we feel we must, that the reasons advanced in support of the Federal proposal do not seem to us to have persuasive value.

Conclusion

It is submitted that in addition to any disadvantages of the Tax Indicator Method set out in the two papers of February 1966 there are two very serious disadvantages of the Federal proposal of July 1966. These are that it takes:

- (a) no account whatever of municipal revenues, responsibilities and fiscal capacity; and
- (b) only partial account of savings.

The omission of municipal statistics is a most serious disadvantage, for the reasons advanced earlier in this submission. It results in a distortion which prevents any real fairness or accuracy. No method which makes such an omission can purport to be an acceptable measure of fiscal capacity. The United States study already mentioned does NOT make this omission.

Since it is based primarily on what is spent by taxpayers, the Tax Indicator Method pays little attention to savings.

This is partly, but only in small degree, offset by the inclusion of personal income as one of the many elements in the calculation. As the amount of savings is certainly important in measuring the extent to which the means to pay is available, any method which omits it must result in a distorted picture. Moreover, this distortion will be to the disadvantage of those who have the smallest amount of money.

The Total Income Method overcomes both these disadvantages.

The disadvantages of the Total Income Method are set out in the paper of February 1966 on the Tax Indicator Method. They are said to be that it does not:

- (a) provide a satisfactory measure of the tax base of revenues derived from production taxes, such as natural resources;
- (b) reflect potential revenues from asset taxes, such as succession duties, which are levied on accumulation of savings; and
- (c) take into account variations in the distribution of income or expenditure patterns as between provinces.

The first of these is not a valid objection. Natural resource revenues and revenue potential can be calculated in any appropriate way, and the necessary adjustments made. This was dealt with earlier.

The other two are technically valid, but have not in any way been shown to be sufficiently substantial to affect the whole situation.

The following appears at the top of Page 3 of the February 1966 paper on the Tax Indicator Method:

"It is generally agreed that the ultimate measure of the fiscal capacity of any government is the income received or income earned by its citizens, both individual and corporate, since all taxes must be paid out of current income or savings which have been accumulated from past income. Since measures of income produced by province, or gross provincial products, are unavailable and since existing provincial tax structures are primarily oriented toward income received, it appears that an appropriate combination of personal and corporate income should provide a good measure of provincial fiscal capacity. The advantage of this measure is that the

necessary statistical information is available and the procedure is relatively simple. Such a measure which may be termed the 'total income' measure is being developed in a companion report."

Is it not of compelling significance that the authors of the February paper on the Tax Indicator Method felt it necessary to speak so favourably of the Total Income Method?

For all the above reasons, Nova Scotia believes the Total Income Method with appropriate allowance for full national resource revenues provides the best available method of measuring fiscal capacity and should be recommended by this Committee to the Federal-Provincial Conference as the basis which will provide the best equalization arrangements for the period 1967-72.

Supplementary Statement Concerning
Tax Structure Committee Agenda

The Federal Government has placed on the Agenda of this Meeting an item concerning the economic situation in Canada.

If the Federal Government feels that the economic situation in Canada is such as to require certain restrictive economic and fiscal measures, the Government of Nova Scotia wishes to draw to their attention that such conditions do not exist in Nova Scotia.

Nova Scotia feels that before any new measures of this nature are implemented by the Federal Government, Federal plans must take account of the economic circumstances of various parts of the country, thereby avoiding national policies which would cause hardship in some provinces.

All governments represented at the Tax Structure Committee Meeting are free to consider all methods of determining equalization payments. It is open to the Committee to decide what it considers to be the best equalization arrangements.

Nova Scotia considers the present amount of equalization payments to be inadequate.

Nova Scotia feels that the objective of equalization must be to provide each provincial government with necessary revenues to give the citizens of that province a standard of services equal to the national average, without imposing on the people of that province a burden of taxation which is greater than the national average.

Of all methods which have been proposed, Nova Scotia considers that the Total Income Method, together with an adjustment for natural resources, is the best method.

Whatever method is finally decided upon, municipal revenues must be included in calculations determining the amounts of equalization payments to the provinces. Exclusion of municipal revenues would result in inequitable and inadequate equalization payments.

Every province feels the need for more income. Nova Scotia believes, however, that whatever tax sharing arrangements are made, the Federal Government must be strong enough to discharge its responsibilities to the country as a whole. While we welcome any additional share of tax revenue, we think that the overriding necessity is to keep the central government strong.

In any event, any tax sharing arrangements must include full equalization payments.

The Provinces have been precipitated into shared-cost programmes by the Federal Government in the past.

Present shared-cost programmes should not be abandoned. Any changes contemplated in these must be accompanied by additional compensation by way of increased equalization payments, and care should be taken that any such changes in the program do not worsen the financial position of the provinces.

In future, Nova Scotia hopes that it will be Federal policy to consult all provinces concerned before shared-cost programmes are established or altered. In addition, we see a substantial need for the immediate establishment of priorities with respect to future shared-cost programmes and the use of public funds generally.

Education, particularly higher education, must be given a very high priority in Canada and this is critical with respect to professional and graduate schools, the financing of which is most difficult for the smaller provinces.

Forecasts of increased enrolment are staggering, when present staff and facilities of Canadian universities are considered. All costs for higher education are increasing very rapidly. Changes in technology are forcing increased expansion of research and graduate work. This challenge must be met if we are to have the required number and quality of scholars and scientists, as well as professors and teachers for oncoming students.

While Nova Scotia appreciates the value of Federal grants made thus far for education, increased grants are urgently needed for university operating expenditures with due consideration being given for out-of-province students.

Special assistance seems mandatory for professional and graduate schools, and for capital projects of all kinds.

Nova Scotia believes, too, that bursaries to assist deserving and capable students will be increasingly required, and substantial Federal assistance in this sphere will also be needed.

The Tax Structure Committee should meet as frequently and for as long as is necessary to prepare the Committee's report for the Federal-Provincial Conference, which should meet before the end of October, 1966.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE L. G. DESBRISAY

MINISTER OF FINANCE AND INDUSTRY

of the

PROVINCE OF NEW BRUNSWICK

Statement by
THE HONOURABLE L. G. DESBRISAY
Minister of Finance and Industry
of the
Province of New Brunswick
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

This committee has been called together to discuss two vitally important items - inflation and tax-sharing agreements.

While the present rapid rise in living costs is the more immediate problem before us, the solution we reach on tax-sharing is a major factor in deciding how long past its centenary the Dominion of Canada will last.

I want to discuss inflation first, but by doing so, I don't want to imply that it is the most important of the two problems, but that it is one where immediate co-ordinated federal-provincial action is necessary.

Obviously, from many statements made in recent months, inflation is a "bad thing". Unfortunately, that seems to be the sum total of national agreement.

Of course it is a bad thing. Its effects are national. A price change by a manufacturer in Montreal is reflected on store shelves from Newfoundland to British Columbia within minutes.

No one, not even the manufacturer himself, escapes the results for long.

But, while the effects are national, the causes are not.

Inflation has been defined as too much money chasing too few goods; and in a country as wide and diversified as ours it would be a miracle if this were happening everywhere at the same time, let alone to the same degree.

There are areas, large in square miles, if not in population, where the problem is quite the reverse. They just don't have enough money to put available human and physical resources to productive use. While the problems of these areas can be - and are - being solved, the solution is not a quick one; and it is important that in our search for a quick solution to a pressing problem that we do not destroy the small measure of success we have managed to achieve.

And we in New Brunswick have achieved a considerable measure of success in recent years. We have, in fact, experienced the largest economic gains in our history. But our situation is not like that of Central Canada, simply because we have so much further to go.

You only need look at per capita incomes in New Brunswick - \$1374 to \$2296 in Ontario - or at the unemployment rates - 4.4% in the Atlantic Provinces in July compared with 1.7 in the Prairie Provinces.

Because we lag, we are the first to feel the effects of national restraints. Because we are underdeveloped in relation to other provinces, we are the last to benefit when national economic restraints are lifted.

We have long argued that non-selective national policies penalize the Atlantic area, that inflation isn't cured by stopping economic growth where the only scarce commodity is money.

In his statement last Thursday, Mr. Sharp suggested that monetary policy has perhaps been used to excess in fighting inflation.

We agree.

We agree because monetary policy is of necessity a blunt weapon, a non-selective weapon, a weapon which punishes the economically weak more harshly than the economically strong.

We therefore welcome the news that fiscal policy is to play a stronger role in containing inflation. We are apprehensive, however, that the particular mix of fiscal measures will be no kinder to us than monetary policy. This danger can be avoided if the full flexibility of the fiscal war-chest is used and measures are undertaken which recognize that what is good for ninety per cent of Canadians outside the Maritimes, may be bad for the ten per cent who live there.

We still have large numbers of people unemployed and resources underemployed. We would ask the federal government to remember this when looking for expenditures to eliminate or defer.

Tax measures should be equally selective. Some taxes which are national in concept - taxes on higher incomes for example - are selective in application. Others, the indirect taxes, which account for an increasing proportion of federal revenues, affect rich and poor alike.

To win the battle against inflation requires imagination and courage. The imagination to discover new weapons, and the courage to use them.

I hope, gentlemen, our deliberations in the next two days will disclose these qualities. As my contribution to the arsenal under consideration, might I suggest what could be called a productivity incentive tax.

We have already been warned that higher taxes will be necessary. Unlike the personal income tax, corporation profits taxes are at the same rate for all but the smallest firms.

Rather than an indiscriminate increase in these rates, I feel we should consider a tax which penalizes those competing for labour in areas where no surplus exists, and rewards those who operate in areas of underemployment.

What I have in mind is a charge of perhaps one dollar per month per employee, reduced by ten cents for every one per cent of unemployment in the province. If this could be calculated monthly, or quarterly, it would even tend to spread employment on a seasonal basis. I don't pretend to have studied all the implications, but on the surface this would seem to have a number of unique advantages.

I turn now to the matter of tax-sharing arrangements.

The much longer range problem which we face in the next two days concerns co-ordination of federal and provincial fiscal policy, not over the next few months, but over the next five years.

This conference, and the plenary conference to follow will determine whether this country moves forward as a nation, or as a group of states who happen to share the same army and postal service.

We are here to fight inflation, and yet some are reported to want to take away the only weapons that make national fiscal policy possible. We are here to co-ordinate national tax policy, when another province has already announced its intention of eliminating one of the shared taxes, without - so far as I know - any discussion or consultation with any of the others.

We approach the end of a process of consultation unique in federal-provincial relations. I hope that further development of the process will not be blocked by members publicly ridiculing what were meant to be tentative proposals.

This spring, even 'though writing my budget, I was in a more optimistic mood.

At that time I put forward the principles on which the government of New Brunswick felt the next tax-sharing agreements should be based:

- (1) Tax shares should be based on a co-operative study of needs and resources.

Over the past year and a half we have completed such a study. In the course of it we have all put our cards on the table as never before. For the first time we have tried to look at the problems of financing public services in Canada from eleven points of view. Perhaps I should say twelve, for the taxpayer, the man who fills out the forms and finds the money was represented by all of us as well. While no one may be completely satisfied by the results we finally achieve, we should be able to arrive at a compromise which all of us can respect.

- (2) Equalization, in per capita terms, should be based on a national average yield from national average tax rates.

What we proposed here is the application nationally of the principles we are applying in New Brunswick with our Program for Equal Opportunity. There every municipality which chooses to levy a standard tax rate receives the funds to supply an average level of services. Because of the variety of provincial taxes, the mechanics of such a system at the national level are not as simple. However, it is still possible to ensure that any province can provide a national average standard of services without an above average burden of taxation. This is not to say, nor do we suggest, that everyone should receive the same services without paying for them. It does however ensure that where citizens pay as great a proportion of their income in taxes as the average Canadian, they can receive the same services as the average Canadian.

- (3) Shared-cost arrangements should be designed to fit the needs of the individual provinces. Provinces shouldn't be forced to fit the requirements of a single arrangement.

Canada is a federation because the Fathers of Confederation realized that certain things which should be done publicly would have to be done in different ways at different speeds, and with different emphasis, in different parts of the country. However, when these things are assisted by conditional grants, it has so far been assumed they must be done in the same way and with the same speed and emphasis.

It is obvious that we cannot continue with this single simple-minded approach. The Government of New Brunswick is prepared to consider any alternative that does ensure the continuation of the services these programs provide, and preserves the ability of the federal government to control the national economy.

I believe these principles are valid today, I hope this conference and the next will move towards achieving them. The sentences with which I closed that section of my Budget Speech, are the ones with which I close this statement:

"... this is a dynamic nation. I think we can go in different ways and at different speeds so long as we go in the same direction. What is important is the quantity and quality of public services which all Canadians receive. We are entering a year of decision for New Brunswick and for Canada. Let us enter it with open minds, learning from the past but not bound by it. In tax-sharing, in equalization, in shared-cost programs, let us consider how the public can best be served, not what present prerogatives or what present administrative procedures we can preserve."

STATEMENT BY

THE HONOURABLE DUFF ROBLIN

PREMIER

of the

PROVINCE OF MANITOBA

Statement by
THE HONOURABLE DUFF ROBLIN
Premier
of the
Province of Manitoba
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

Introduction

When the Tax Structure Committee was first established it had, in the view of the Province of Manitoba, a clear assignment. First of all it was to assess the trends in public expenditures by the federal government on the one hand and by the provincial-municipal governments on the other hand. The implicit aim of this assessment was to determine a sharing of the tax fields between the two spheres of government that would be suited to their responsibilities and to their projected expenditures. The Committee's studies show that provincial-municipal expenditures are rising at least twice as fast as federal expenditures. It follows that a greater share of tax resources should now be allotted to the provinces and their municipalities. It ought to be the task of this Committee to settle on an equitable re-allocation. Prominent among our considerations is the need for provinces to relieve municipal taxpayers of at least part of the burden of school costs.

A second major objective of the Tax Structure Committee was a consideration of priorities and of programming as they effect federal and provincial governments. Nothing at all has been done in respect of this objective in spite of the fact that, at the request of Manitoba, the Prime Minister agreed to include it in the Terms of Reference. The recent action of the federal government regarding medicare underlines the need for attempting to find a meeting of minds. Indeed, priorities and programming are implicit in a rational solution of our first objective of tax sharing.

What has been done by the Tax Structure Committee is to produce a new formula for equalization which, in our opinion, represents nothing less than a retreat from equality and equity between the federal government and the Provinces. We will have more to say on that in the course of this statement.

Thus, we see that the main problems in federal-provincial fiscal relations still lie ahead of us unresolved. It is helpful that the projections prepared by our officials, particularly when related to the observations of the Economic Council of Canada on priorities and on regional development, give us a sounder base for decisions than ever before. Our job now is to find solutions consistent with the broad interests of the people of Canada.

Priorities

At successive plenary conferences and at past meetings of the Tax Structure Committee, Manitoba has urged that all governments in Canada face the necessity for determining priorities in their spending programmes. The increasing and unprecedented demands on our public revenues - particularly on the revenues of the Provinces and municipalities - emphasize the urgency of the need for priorities.

When the Tax Structure Committee was created, the Prime Minister and his colleagues undertook that there would be opportunity in the Committee's work for serious study leading to determination of priorities. This task did not, in fact, receive the expected and necessary attention.

Governments cannot do at once all of the things that we and the people themselves want done - however desirable each project may well be. First things have to come first, or we will starve existing and essential services. This is the inevitable result of trying to do too much at the same time.

The studies of the Tax Structure Committee to date have shown clearly that, even if we undertake no new public programmes, governments in Canada will have to have more money. All governments, and particularly the Provinces with their responsibilities to municipalities, need a greater share of the gross national product just to carry out the commitments already accepted.

If, therefore, governments have to raise taxes to meet even present commitments, we must establish the necessary priorities. The Tax Structure Committee projections of costs for future programmes stress further the urgency of need to determine spending priorities. This we have not done.

Instead, we now understand that we are to be presented with an equalization formula of little relevance to the provincial-municipal requirements as confirmed by the Tax Structure Committee's own analyses. The facts of the Provinces' needs and past equalization commitments - to say nothing of logic or equity - have all been ignored.

The major questions before us when the Tax Structure Committee was formed in 1964 were, "who has to do what?", and "who pays to do the essential first things first?" and "from where is the money to come?". These questions are still unanswered. Manitoba has clearly stated that her first priority is education. This decision was fully supported in a major conclusion of the Economic Council of Canada. Education is the key to all manpower development. This covers the entire range of training processes and supporting programmes for improvement in the productive capacities of our people. Technical, vocational, scientific and all other forms of manpower education and training are included.

The base of the educational process lies in the provincial-municipal sphere, but the ultimate objectives and returns of education are national. The problem is one which cannot be left to one jurisdiction or another. Thus, it is vital that we shift the main impact of the cost burden of basic education from the municipal taxpayer. It is then necessary to make available to the Provinces the financial resources required to meet education needs, including the expensive and essential post-secondary training.

The provincial-municipal education problem is clearly shown in the cost projections of the Tax Structure Committee. For 1966-67, the now outdated figures used by the Committee showed that regional authorities' education costs were over \$3 billion. By 1971-72, even with the moderate rates of projection adopted by the study group, the provincial-municipal commitments for education were shown as reaching toward \$5 billion annually. That represents better than 50 per cent increase in just five years.

This kind of pressure on regional economies must be met with adequate fiscal support. Regional revenue capacities are already seriously strained and education is a prime cause of this strain. Tax Structure Committee projections to 1971-72 showed that education would take close to one third of the provincial-municipal budgets. With even greater expansion inevitable for higher levels of training and education in technical schools and universities, costs will be still further increased. This country urgently requires so much to be done in the field of education that all other new programme commitments must be conditioned by this first priority.

The federal government's decision to abandon medicare, at least for the time being, is an example of priorities dictated under pressure rather than through due consideration. Two years ago Manitoba warned that a universal pension plan and a universal medicare plan could not be imposed without regard to their place in a system of priorities. We do not think that the postponement of the federal government's compulsory medicare plan has much to do with inflation. Manitoba's view is that a federal-provincial medicare plan ought to be proceeded with in a modified form which would not call for universal compulsory

medicare but rather for a revised medicare plan related to need.

Again, we emphasize that, in Manitoba's view, the original purpose of the Tax Structure Committee was to look at just such urgent priorities of need and to recommend fiscal arrangements which would enable all governments to meet the responsibilities imposed by these priorities.

Tax-Sharing

Because the priorities and programming of government expenditures have not yet been attempted, it is obvious that we are in no position to conclude a new five year fiscal agreement. However, we do know that the gap between provincial-municipal expenditure requirements and the revenue resources available to regional governments is widening at an accelerating rate - and that the provincial-municipal needs are growing far faster than those of the federal government. The results of the Tax Structure Committee studies show this very clearly. The needs of the Provinces in these circumstances are most urgent. This urgency dictates that we make an immediate improvement in existing fiscal arrangements.

We must meet that first priority of education and at the same time it is absolutely necessary that we provide relief for local school taxpayers. We must also support the other vital services in our cities, towns and rural municipalities. Our hospitals and other health facilities have further pressing requirements. All of these things, and all of the other unavoidable charges on local and provincial governments must be covered without incurring insupportable tax loads which could only inhibit necessary economic and social development.

We have no doubt that a suitable interim fiscal arrangement can be worked out for the one year, 1967-68, to produce for Manitoba the additional revenues that we require to meet our minimum commitments. This amount, as we have indicated, will be used in the first place to relieve the local taxpayer of a substantial portion of the mounting property tax burden now pressing upon him - particularly for support of schools.

Manitoba proposes that the federal government increase its standard abatement to the Provinces for personal income tax from 24 per cent of basic federal tax to at least 50 per cent, to apply for the 1967 tax year. For the one year interim period, corporation tax abatement can remain at 9 per cent of taxable profits, and the federal government's allocation to the Provinces of 75 per cent of estate tax collections can also be left for the one year. With full equalization to the yields of the top two Provinces, the recommended change in personal income tax abatement would give Manitoba the additional revenue necessary to meet the unavoidable and essential requirements for service support and development in the next fiscal year.

However, any acceptable longer term solution to the fiscal problems facing Manitoba, and all other Provinces, will have to follow from determination of realistic priorities and after considering whatever proposals are made by the Carter Royal Commission on Taxation. We are ready to work now for a one year pact to cover the fiscal period beginning in April of 1967. During the next 12 months, we must provide what is not now ready - practical priorities for government programmes and a reasonable and equitable arrangement by which those programmes can be supported.

This means that the Carter Report must be put before us at once. We ask therefore that the Report of the Royal Commission on Taxation be released in English immediately, with the French copy to follow as soon as possible. The Provinces as well as the federal government must begin to evaluate the Carter Report at once. We are concerned that the federal government is not only now looking at the recommendations but that, as we have heard, federal legislation is being drafted on the basis of those recommendations. The Provinces have every right to consider the Royal Commission Report before being confronted with new federal tax proposals based on the Carter findings.

The tax structure studies and the studies of the Economic Council of Canada make clear the equity of the provincial case for larger tax-sharing. What does not appear so clearly, however, is the equally pressing need for the Provinces to relieve municipal taxpayers of a portion of the school tax burden. This requirement combined with the escalation of education costs present the provinces with unavoidable demands for more resources. If these are not forthcoming from our proceedings here, then provincial taxpayers will understand why they will be faced with higher provincial taxes.

Equalization

The one item that does emerge from the tax structure deliberations to date is a new federal proposal for equalization. This new proposal is decidedly not in the interest of the Canadian people. Equalization must be a positive and effective instrument to promote equity and progress for all the regions of Canada. Anything less threatens the unity of the nation by allowing a further widening of the gap in regional development.

One principle at stake is the level of equalization. This is to be reduced from the average of the two highest provinces to the Canadian average. I remind the Federal administration that they were elected on a platform of equalization to the highest Canadian province. Dealing with this question on November 2, 1961, in Winnipeg, Mr. Pearson described the national average system of equalization as one which "deliberately denies the very principle of equalization". He said of equalization to the national average..."it is a far lower standard than the

highest. Bringing some provinces up to the average still leaves them far below the richest - below Ontario. This isn't equalization of equity As a direct result ... Manitoba will have to go without the revenue that it would get under true equalization". He again described the national average principle as "a shameful betrayal of the tax principle for which Manitoba fought so hard". In the 1963 autumn fiscal conference, the Prime Minister stated that the government had "concluded that the most acceptable solution is to restore the basis of equalization... that is to say, equalization will be paid up to the average yield of the standard taxes in the two top provinces".

The then Minister of Finance underlined this statement of principle when he spoke in the House of Commons on July 7, 1964: "This matter of equalization is of fundamental importance in the fiscal arrangements between the federal and provincial governments...if the equalization system is inadequate, the poorer provinces will be unduly burdened in their attempt to maintain reasonable standards in the public services for which they are responsible and if they fail to maintain a reasonable standard of essential services, the national interest is affected".

But the Minister of Finance did not stop there. He went on to add.. "the argument for the equalization of the standard taxes to the level of the top two provinces does not rest on grounds of fairness or broad national interest alone. The provincial origins of the incomes and accumulations of wealth upon which income tax and estate tax yields depend are often widespread and rarely known with accuracy. This in itself would support the view that some portion of their yield ought to be equalized among the various provinces. We believe that equalization of the standard income and estate taxes to the level of the yield in the top two provinces is of vital importance in the maintenance of a healthy federal system...".

Manitoba finds that nothing has happened since 1964 to reverse the logic and equity of these commitments. Furthermore, as we established in 1961, provinces which cannot realize adequate revenues from natural resources should receive additional equalization in respect to national resource tax yields.

Other provincial tax revenues are not normally good indicators of relative fiscal capacity and should not be considered in computing equalization. These other taxes do not relate as directly to the productive capacity or taxable wealth of a region as do income and profits taxes. They are frequently imposed because a Province has had no other alternative.

"Opting Out"

Since the federal measures permitting Canada to terminate its financial share in joint programmes were first introduced, Manitoba has viewed the developments with growing concern. Now our fears have been fully justified. The clear federal determination to "opt out" of federally-created financial responsibilities for programmes operating in primarily or wholly provincial fields has most serious implications for already hard-pressed provincial treasuries.

The latest such move, that by the Minister of Finance to cancel the forestry agreements, apparently lacks even partial compensation by alternative fiscal arrangements, however inadequate these might have been.

The central authorities are now pressing the Provinces to accept the federal abandonment of the financial commitments to Hospital Insurance, Health Grants and programmes under the Canada Assistance Plan.

In the case of the long-standing forestry agreements, the Provinces are being left to fend for themselves with no apparent federal recognition that these agreements are vital parts of the provincial and regional development programmes - programmes to which the federal government has made specific commitments and for which the Provinces have already made substantial budget allocations.

Shared-cost arrangements were originally introduced by Canada to make available to all Canadians standard national levels of essential services. These programmes were put into being at considerable additional provincial cost, whatever the state of the Provinces' revenues at the time. Now Canada proposes to "opt out" of financial responsibilities of her own making.

In fact, the social services for which the federal government now proposes to abandon financial support are the very ones causing much of the rapidly growing provincial-municipal cost burden. The services are in the areas of greatest need and of maximum cost. Gaps in regional development are most acutely felt in these fields of human betterment.

The loss in uniform service standards is compounded by widely varying regional tax effort - an inevitable result of wide scale "opting out" of shared-cost arrangements. Inadequate tax allocations add further complication.

At a time of even greater need for human resource development, the transfer to the Provinces of still further financial responsibility in the related fields is wholly illogical. The unfairness of the federal proposals is heightened by the manner in which Canada proposes to compensate the Provinces. The federal government is leaving the impression

that, by transferring a tax percentage to cover the abandonment of their financial support for joint programmes, Canada is giving the Provinces "new" revenue. This is not true.

The Provinces have no alternative but to continue the support of vital programmes. These will require the full revenues from the transferred tax - and more - to meet the former federal share. The inevitable results will be further variations in service levels and in tax efforts among the Provinces.

Stabilization of Provincial Revenues

Over the past 25 years, the Provinces and the federal government have developed in the successive fiscal arrangements basic guarantees that provincial revenues would not fluctuate unreasonably through periods of economic uncertainty. This hard-won achievement is vital for any region. We at the regional level must provide directly those services most essential to our people and to their communities. The stabilization of revenues is clearly necessary to ensure that these services are not interrupted or unduly constricted.

The reported new federal proposals do not contain any of the built-in guarantees that revenues from the fiscal arrangements would always have a floor below which the provincial yields could not fall. This appears as a casual and illogical abandonment of essential stabilization measures contained in all fiscal agreements over the past quarter century.

Whatever the future may hold, a province such as Manitoba must be protected against extreme fluctuations in basic revenues.

Regional Development and Inflation

In the Canadian federal system, the responsibilities which fall to the federal government are those which have over-riding effect, encompassing broad national necessities. There is no more important national responsibility in the normal course than that of ensuring that all of Canada's diverse regions are assured of full development. Today, there exists a clear danger to national unity arising from inequalities in regional development.

The Tax Structure Committee studies indicate as well that the capacities of the Provinces and municipalities to support regional development are being rapidly overstrained, with the result that development gaps can only widen with each year that passes without remedy.

In commenting on tax equalization we emphasized that equalization "downward" to the national average increases the danger to national unity because it weakens further the capacities of regional governments to deal effectively with development. If we are to eliminate the regional disparities in growth and in service capacities cited by the Economic Council of Canada, we must maintain fiscal equalization on a positive base. The standard tax yields in weaker provinces must be brought up to the level in the richest provinces.

Indeed, what the nation needs is a complete recasting of federal regional development policies if we are to narrow the regional gaps so clearly indicated by the Economic Council of Canada. Other countries have done it, largely on the basis of national policies, Canadian national policy must be shaped to do the same. The proposed national average equalization formula would be a sad blow to national regional development policies even as we know them at present.

When a province is deprived of fiscal equalization while it is still far short of full development, national commitment to inter-regional equity has been prejudiced. Equalization to no better than the national average penalizes every province still burdened by under-development. This can only mean that essential new growth will be made more difficult for such provinces. Full equalization, and continued federal support for shared-cost programmes largely initiated by Canada, are necessities if regional growth is to be sustained.

At this stage of development, the need is for higher wages to attract and hold the skills which bring lower costs and greater efficiency. Our policies for human development and for economic progress must not be threatened by anti-inflationary measures which by harming our productivity defeat our essential growth.

This means that although we are anxious to cooperate with the federal government in whatever anti-inflation steps are practical, our action must not be at the expense of our vital regional development.

The impact of inflation is not felt evenly in all regions. For example, wage rates in Manitoba have not increased to nearly the same extent as have wage rates elsewhere in the nation.

It is conceded that high interest rates are to some extent anti-inflationary. However, in Manitoba, and the other parts of the nation needing still further development in essential sectors, these high interest rates work against economic progress.

We have projects that must go ahead. Our present plans for Hydro development cannot stop if we are to progress and if our lights are not to fail, or factories stop.

High interest rates, which may stop unwanted booms in well developed regions, only escalate our power and other development costs, without benefit and with greatly increased final costs to present and potential consumers.

No one can give the Prairie farmer lessons in fighting inflation - he has been faced with a persistent cost-price squeeze for twenty years. Facing relatively static prices for grain, his increase in farm efficiency has been the wonder of North America and an object lesson to other more protected industries throughout the nation. It would be ironic if this display of efficiency and self-discipline were to be rewarded by imposing on the Prairie farmer and his region the penalties of the newly proposed inadequate fiscal formula and counter-inflationary measures such as high interest rates - measures designed to combat difficulties in other areas.

We recognize the need, in the national interest, for the federal government to retain the tools necessary to make possible a national policy for regional development. We have suggested that 50 per cent of the personal income tax be abated for provincial use. With the remaining 50 per cent, we believe, Canada will retain ample control to accomplish any necessary regulation of the economy.

Summary

Manitoba has come to this Tax Structure Committee meeting determined to co-operate fully in the establishment of realistic priorities for government programmes. This is a necessity if we are to achieve a sound fiscal system capable of supporting our vital public requirements.

We are prepared to accept a one-year interim agreement, pending the determination of priorities and decisions on the recommendations of the Carter Commission on Taxation. That interim agreement must, however, provide for the urgent immediate needs of the Provinces and their municipalities. For Manitoba, we require a substantial increase in our revenue in 1967 if we are to meet the priority needs of our school boards, cities, towns and rural municipalities - and particularly if we are to relieve the school taxpayer. This relief must come immediately.

Unless the federal government makes the necessary interim fiscal arrangements, the Provinces and the municipalities are faced with increasing deficits or substantially increased calls on already overstrained tax capacities - or both. Education needs alone will mean that we have no other choices, and Manitoba places maximum priority on education.

The interim and longer-term fiscal arrangements must be based on adequate and realistic tax-sharing and certainly on tax equalization which brings the less wealthy provinces up to the

level of the wealthiest. Anything less than this can only cause a further widening of development gaps among Canada's regions. This we cannot accept.

Stability in provincial revenues must be assured and the fiscal arrangements must continue to carry guarantees that place a floor under the payments to the Provinces.

The federal government must not abandon its financial responsibilities for essential shared-cost programmes which are largely the result of original federal initiatives in provincial fields. The maintenance of national service standards is of great importance and particularly at a time when the Provinces and municipalities are hard-pressed to maintain the very services most affected by federal "opting out" proposals.

These are Manitoba's views on the questions before the Tax Structure Committee today. All of our points are aimed at strengthening regional development and, through this, at ensuring full and equal economic opportunity for all Canadians.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE W. A. C. BENNETT

PREMIER

of the

PROVINCE OF BRITISH COLUMBIA

Statement by
THE HONOURABLE W.A.C. BENNETT
Premier
of the
Province of British Columbia
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

Introduction

Mr. Chairman, British Columbia welcomes the opportunity to be present at this meeting of Government Finance leaders. In presenting our observations on fiscal and economic matters, I do so with a renewed sense of the desires and aspirations of the citizens of our Province and their respect for the Canadian Confederation.

British Columbia is celebrating this year the centenary of the Union of the British Crown Colonies of Vancouver Island and British Columbia, and next year will join with all of Canada in celebrating one hundred years of Canadian Confederation. We have grown and prospered both regionally and nationally in Union. We have the capabilities and resources to greatly accelerate our growth in the years ahead for the benefit of all Canadians. But to realize the fullest potential of growth there must be mutual respect and understanding of the varied problems of the national, provincial and local governments and a proper and equitable allocation of fiscal resources for the discharge of the respective government responsibilities.

We meet here today under uncertain conditions both at home and abroad. The current expansionary phase of over five years duration is under exposure of pressures which could seriously limit further expansion and improvement in our standard of living if we do not plan carefully. The current tight money situation, record high interest rates and rapidly increasing costs of production and consumer items impose real threats to our competitive position in world markets so essential for our continued prosperity. We must not, however, let immediate problems cloud our vision for laying the proper ground work and fiscal relationships over the period ahead. We must strive to evolve planning that will ensure unhindered nation-wide economic development. We must develop programs that will make fuller use

of our natural resources, that will educate and train our people and that will provide adequate power and transportation systems for industry. In this way, only, will we increase the standard of living, health and welfare of the Canadian people. As has been adequately emphasized in the past, under our Constitution most of these responsibilities lie with provincial governments.

British Columbia is prepared to co-operate fully with the Government of Canada in joint programmes for National development and has done so in the past. British Columbia, however, considers that fiscal arrangements and planning undertaken by the Government of Canada has not been fair in relation to all sectors of Canada, that it has compounded rather than assisted the problem. I intend to point in my ensuing remarks to examples of unfair treatment of our Province by the Government of Canada. In so doing, I am speaking for the people of the Province of British Columbia who now have an acute awareness of this treatment and I am reporting to this conference, that as a result, widespread resentment has been created. Neither the Government of British Columbia nor, I am sure, the Government of Canada desire this, and the time is long overdue for the Government of Canada to take a fresh look at its fiscal arrangements programme.

Tax Occupancy

The Government of Canada, supported by the major share of the income taxes with their great productivity, can expect revenues to grow at a faster rate than expenditures. The provinces and municipalities, on the other hand, can expect an increasing shortfall in revenue in relation to expenditure. This deficiency is indicative of the financial pressures faced by the provinces, and their municipalities in the fields of provincial responsibility of education, health, welfare and resource development. If the provinces are to adequately fulfil their obligations it is essential Canada return an increased share of the direct tax fields to them. I suggest, as a realistic approach, that the provinces should receive, over the next five-year period, an additional two per cent per year of personal income tax and an additional one per cent per year of corporation income tax without the need for double taxation. With the Government of Canada still retaining the largest portion of these tax fields, despite the additional transfers, the larger tax increments from higher personal incomes resulting from increased provincial expenditures on income - generating services will accrue to the Federal government.

The estimated increased cost to the Federal Treasury in 1967/68 of these suggested tax transfers is less than the additional cost of the proposed equalization formula.

Equalization

The Prime Minister, in commenting on the establishment of the Tax Structure Committee, spoke in glowing terms of the benefits from the detailed studies and deliberations of the Committee, of the desire to move away from "ad hoc solutions to points of immediate difficulty". The optimism expressed at plenary sessions during the formulative period of this group suggested some positive and constructive answers would result from the studies of the fiscal responsibilities and resources of the various governments. It is therefore disappointing and totally unrealistic, to have presented a fiscal proposal which ignores not only the Committee's terms of reference, but also the increasing shortfall in provincial-municipal revenue needs. In fact, it proposes no change except for the basis of determining equalization payments to certain provinces.

British Columbia remains highly critical of the principle of equalization payments. The Government of Canada introduced this element into fiscal arrangements with the provinces in 1957 to give those provinces with low fiscal capacity the financial means to provide a similar level of public service as other provinces. The effect of equalization under these conditions should have by now enabled the recipient provinces to increase productivity of resources and strengthen their economies. Not only has equalization not accomplished its intended purpose but it has been a contentious issue among the provinces. Receiving provinces have been critical of the inadequacies and the contributing provinces of the inequities. What is more important, the fiscal ability status quo remained and we now find greater payments are proposed for receiving provinces. It is British Columbia's view that equalization has created a major problem for Canada which, at times, has threatened Confederation, and yet has not eliminated the basic problem. Equalization payments unduly subsidize certain provinces and, being unconditional in nature, do not encourage fiscal responsibility.

The equalization formula recently suggested by the Government of Canada is not acceptable to British Columbia at all. British Columbia admits a fiscal need problem exists in certain areas of Canada. It believes, however, the Government of Canada is attacking it in the wrong way through a system of equalization grants to certain provincial governments. These unconditional grants to governments are not the answer. Instead, assistance should be given direct to the individual citizens involved. The Government of Canada should tackle directly the problems which prevent depressed areas, wherever they may be located in Canada, achieving growth rates comparable to the rest of the Nation. Programmes which promote growth and development of sound industrial basis should be intensified and more strenuous efforts made to educate and train the labour force to employ all the modern technological methods available. Where recovery assistance is not economically feasible or justified, relocation of the population to areas of greater

opportunity should be encouraged through housing assistance along with educational and vocational training, with pay, until the individual is properly settled. Through direct assistance to the individual citizen, the problem of income deficiency could be undertaken across the nation on an equitable basis, provide more efficient use of public moneys and contribute to national harmony.

If the Government of Canada insists on retaining the equalization grants system consideration should be given to certain factors. I have stated at previous meetings the inadequacy of equalization formulae which do not give weight to cost differentials between provinces in providing like government services. I have also pointed out the high-cost nature of essential services in British Columbia and the fallacy of looking upon the higher provincial income as being absolute. Our higher income reflects the higher cost nature of the British Columbia economy arising from our geographic location and the adverse effect of national tariff policies. To say that equalization payments to a stated base enable a province to provide a certain level of government service assumes the cost of services in a receiving province are at an average level. The Dominion Bureau of Statistics reports, for example, of average weekly wages and salaries and public school teachers median salaries, indicate some of the divergence in costs across our nation. Therefore, a dollar of equalization has a different value to each recipient province relative to the costs of providing government services in the respective provinces. Notwithstanding equalization the second annual report of the Economic Council of Canada states that the gap in per capita personal income between the various areas of Canada has changed only slightly over at least the last forty years. Where lower costs exist, equalization of provincial revenues may actually subsidize so-called "have not" provinces until they have a greater capacity to pay than the allegedly wealthier provinces. The Government of Canada is too ambitious in its zeal to equalize by revenue only and ignoring every other factor involved. If we must have equalization it should not be at 100 per cent of revenue. I would suggest that equalization at 85 per cent of provincial revenues would adequately compensate for this cost advantage. Equalization must not destroy the ambition of the recipient provinces to improve their own position.

Mr. Chairman, I believe that equalization itself, through recognition of provincial constitutional taxation rights and a fresh approach to this problem, can be eliminated. Any fiscal assistance deemed necessary by the Government of Canada for depressed economic areas throughout the Nation should not be an integral part of arrangements respecting direct taxes with the provinces.

Hydro-Electric Power Development

On September 16, 1964, after protracted national and international negotiations, ratification instruments for the Columbia River Treaty were exchanged by Canada and the United States. This action permitted the start of construction of a vast hydro-electric and flood control complex on the fourth largest river basin in North America. This project will be of lasting benefit to British Columbia for the hydro-electric energy it will produce and the vital flood control benefits which will accrue and, in addition, large scale benefits to the Government of Canada and to all Canadians will result through direct and indirect increments in employment and national income.

As an equal partner in Confederation, British Columbia is entitled to the same fiscal considerations as received by other provinces from the Government of Canada for power and flood control projects. The Federal government has provided to March, 1965, over \$77 million in subsidies to the South Saskatchewan River project and is contracting to initially build and pay for the entire \$120 million transmission facilities from the Nelson River hydro-electric development in Manitoba. The Atlantic Development Board will pay \$20 million towards the construction cost of the New Brunswick Mactaquac hydro power project and will provide other forms of financial assistance in the Maritime provinces through the Atlantic Provinces Power Development Programme. Most of the funds for Quebec's \$160 million nuclear power plant near Three Rivers will come from Ottawa and Ontario receives \$70 million a year for nuclear development.

Mr. Chairman, British Columbia has received no Federal financial assistance for its vast hydro-electric developments on the Peace and Columbia Rivers. In other words, it is "going it alone" although great benefits will accrue from its efforts for all of Canada. It has also been severely penalized by the imposition of the eleven per cent Federal sales tax on building materials, introduced at the time of the start of construction of the Columbia dams, but not mentioned by the Government of Canada during the negotiations between the three governments that are party to the Treaty. This tax will increase construction costs on the project by about \$30 million. British Columbia would stress it is completely unjustifiable that the Government of Canada should be enriched at the expense of Crown provincial developments in British Columbia -- in the final analysis the people of the Province --, while other provinces enjoy substantial subsidies and assistance on similar projects.

Trans-Canada Highway

British Columbia has always emphasized the vital need for development of an interprovincial highway network linking the provinces of Canada. To this end the Province entered into

an agreement with the Government of Canada on April 24, 1950 to share jointly the cost of construction of the first Trans-Canada highway. Not only has British Columbia lived up to the basic requirements of the agreement, but has on many sections of the highway, and solely from Provincial revenues, provided a standard far superior to the minimum specified in the agreement. British Columbia has never expected or requested federal sharing of the additional costs so incurred, but objects strongly when the federal government refuses to share the cost of construction of a major bridge over the Second Narrows at Vancouver now forming part of the Trans-Canada Highway. Built as a toll structure at a cost of \$24.2 million prior to becoming part of the Trans-Canada Highway, the tolls collected before removal were allowed to reduce the capital cost of the bridge shareable with Canada to \$21.8 million. The failure of the Government of Canada to share in this cost contradicts the original Trans-Canada Highway agreement which specifies that the Federal government shall share fifty per cent of the cost of previously constructed sections of the highway where properly incorporated in the Highway. Again, Mr. Chairman, British Columbia has "gone it alone" on this major undertaking.

The average per mile cost of construction in British Columbia is almost double that in the rest of Canada. The Federal Government share of total Trans-Canada Highway commitments approved between December, 1949 and March, 1965 illustrates the effect of higher costs and lower Federal participation in British Columbia: 74 per cent in the Maritime provinces, 72 per cent in Quebec, while only 57 per cent in British Columbia.

Pacific Great Eastern Railway

The Pacific Great Eastern Railway, as a developmental railroad, has been a key factor in the rapid growth and development of the resource-rich central and northern areas of British Columbia. With three pulp and paper mills constructed or under construction, a fourth planned for construction shortly and three projected plants all located at points along the rail line, with the continued expansion of petroleum and natural gas activities in the Peace River area, and with other large and diversified private investments throughout the entire area served by the railroad, the economic base of these regions has been greatly expanded. Approximately one-third of the Railway's total freight income originates from the north end of the line and the proportion is anticipated to increase rapidly with the new capital investments throughout this area. Between 1951 and 1963, the latest date information is available, the number of individual income taxable returns and the total income thereon in the Prince George region increased 168% and 282% respectively; in the Peace River area the corresponding increases were 471% and 719%; for all other areas of the Province the increases were 64% and 141%. The population increase over the decade to 1961 of the Prince George region was 84%, Peace River, 116% and the remainder of the Province, 37%.

In 1955 a former Canadian Prime Minister, speaking to the motion on paying a construction subsidy to the Pacific Great Eastern Railway on fifty miles of the northern extension from Prince George, stated: "Our view that the present outlook does not justify a further extension of the line at this time would not, of course, prevent consideration of this matter again in a later year if the prospects for economic development then appear to be sufficiently promising to warrant a contribution toward the cost of constructing such an extension at that time". If sufficiently promising economic development is to be the guideline for Government of Canada participation in development projects, surely the rapidly expanding economic base of the northern areas served by the Railway, which is a fact now, not conjecture, justifies Federal sharing in the construction cost of this railroad.

A number of precedents exist of Federal sharing in construction of developmental railroads. But while in other projects the federal construction subsidies have been made during the period of construction, and not always to immediately economically justified projects, previous limited contributions towards the Pacific Great Eastern Railway have been "after the fact" so to speak and after many submissions by the Provincial Government. I ask for the people of British Columbia the same treatment afforded Canadians of other provinces in the past in respect of development railroads. The total assistance at \$25,000 per mile on the unshared portion of the rail line is \$19,747,500.

On the question of operating subsidies paid by the Government of Canada to the two national railways, and regional railways (including United States owned railway systems operating into Canada), I submit that the Pacific Great Eastern Railway is entitled to like treatment. The Provincial Railway is paying the same wage rates as the major railways operating in British Columbia and is required to maintain low freight rates to remain competitive with these Federally subsidized railways. At the same time the Provincial Railway is making a substantial contribution to the level of economic activity in the Province which is highly beneficial to Federal government revenues. In addition, the Pacific Great Eastern Railway, with its national and international rail connections, is sharing significantly in Canada's favourable balance of international commodity trade. The people of British Columbia deserve to be treated equal with other Canadians and receive like subsidies for the Pacific Great Eastern Railway. Again, it is a question of only British Columbians having to "go it alone" in the construction and operation of a developmental railway.

Conclusion

Mr. Chairman, it is time the Government of Canada stopped overlooking British Columbia in its fiscal relations. The days of a "co-operative federalism" based on favouritism or the "squeaky wheel getting the grease" concept, or proximity to Ottawa are long outdated. British Columbia, with its vast potential for resource development and favourable export trade balance should be encouraged in all ways possible by the Government of Canada, especially in fiscal considerations. I repeat, what I have said before on many occasions at these Conferences, British Columbians neither expect nor want special treatment but they do want fair and equal treatment.

Incidentally, I noticed recently in our local press that a Liberal member of Parliament says there is at least \$200 million in the federal treasury which the British Columbia government could have for the asking. The member continued, (and I quote) "There's absolutely no question this money is waiting to be picked up".

Mr. Chairman, I am here today in my capacity as Minister of Finance and I want you to know that I am ready and willing right now to pick up the \$200 million to which the member refers.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE A. CAMPBELL

PREMIER

of the

PROVINCE OF PRINCE EDWARD ISLAND

Statement by
THE HONOURABLE A. CAMPBELL
Premier
of the
Province of Prince Edward Island
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

The Province of Prince Edward Island welcomes the opportunity provided by this Tax Structure Committee Meeting of Federal and Provincial representatives to present on behalf of our Government, our views on federal-provincial fiscal relations and the part they play in the fiscal and economic life of our Province.

In this presentation I intend to confine myself essentially to the general discussion of federal-provincial fiscal relations, leaving such subjects as "medicare" and "shared cost programs" until we are definitely assured of the extent of the new fiscal arrangements' plan for the next five years starting April 1, 1967.

The people of our Province await with great anxiety the ultimate results of this meeting and the Federal-Provincial Plenary Conference to be held next month. From the statistical data submitted to the working committee of this tax structure group it is clearly shown that the future fiscal and economic life of Prince Edward Island depends on the recognition of our fiscal need problem and, the principle of equity.

In presenting this statement, Mr. Chairman, I assure you that any criticisms which I may feel called upon to voice are intended to be purely constructive. They are only intended to point out the problems faced by our Province, the inadequate means at our disposal, and our inability to maintain present standards of services without resorting to an abnormal burden of taxation.

Our extreme caution in approaching this meeting is due to a fear that any radical change in the present set-up of federal-provincial relations might upset the finely adjusted fiscal balance of our Province, unless we are assured that we shall not be called upon to give up any of our existing

unconditional federal grants. As a matter of fact, we shall endeavour to show the urgent necessity of, and the right of the Province to substantially increased federal assistance for the provincial services which Prince Edward Island is obliged to carry on.

On October 15, 1964 the then Minister of Finance, The Honourable Walter L. Gordon, announced in the House of Commons that the purpose of the Tax Structure Committee, as its terms of reference reveal, is to conduct a complete and fundamental re-examination of federal-provincial fiscal arrangements. He further stated -

"It is our hope and expectation, and in this we are joined by the provincial governments, that the committee will find better ways of effecting a balance between the requirements and the resources of Canada's 11 governments. Honourable members will welcome, I am sure, this major step in federal-provincial fiscal relations. For the first time the federal government and the provinces will together study the fiscal problems of the 11 governments, will together assemble the facts necessary to illuminate these problems, and will together develop fiscal arrangements which will meet the needs of Canada".

As I said before, although we must approach this meeting with caution, we have had up until a month ago every reason for optimism in the fact that for the past two years the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters have been conducting for the Tax Structure Committee a comprehensive and exhaustive examination of the responsibilities, revenues, expenditures, and future requirements of the three levels of government in order to provide a firm basis on which to determine the new fiscal arrangements covering the next five years beginning April 1, 1967. In view of these studies we were quite confident that the ultimate result would provide substantial additional fiscal benefits to all provinces. However, our hopes have since been temporarily shattered with the unofficial announcement that the formula to be presented for approval of the provinces completely disregards the basic principles of fiscal arrangements necessary to assure a full and equitable share in the development and the use of major fiscal resources, recognizing in the arrangements the responsibilities of the Government of Canada for those matters which concern us in our national identity.

One of the prime necessities of federalism is national consideration of the contribution and needs of all partners in the union. In such a system the basic and indispensable minimum requirements of any division of revenue between the two levels of governments is one that will ensure that each level of government has sufficient funds at all times to carry out its responsibilities and provide a reasonable national level of provincial

services without an abnormal burden of taxation. This is the principle of paying an element of fiscal need subsidies to provinces with lesser tax potential than others.

Regional economic disparities still exist in Canada in riches, resources, and needs, resulting in wide inequalities in the incomes and taxable capacities of the provinces, especially with regard to the Province of Prince Edward Island.

The costs of providing essential provincial and municipal services in a primary producing area such as ours are excessively high in relation to the revenue produced by any given level of taxation.

The more we study the problem of fiscal arrangements and the results of the various types of formulae advanced to meet these inequalities and economic disparities the more we are convinced that no formula can properly compensate the Province of Prince Edward Island for the disparity in natural resources, concentration of industry and distance from markets; and no formula of general application can give a realistic recognition of the fiscal problems of our Province and our ability to meet the ever increasing demands for provincial services equivalent to standards required by modern society. Every Canadian expects and rightly so, regardless of where he lives, the same quality of service - in education, in highways and transportation, in health and welfare, in justice, and in all the well-established functions of government.

We strongly feel that any fiscal plan between the federal and provincial governments should take into consideration:

- (a) the provincial economy, its past and anticipated development;
- (b) the growth and development of government services and responsibilities;
- (c) the finances and fiscal requirements of the provinces;
- (d) the autonomy of the provinces; and
- (e) the financial and constitutional responsibilities of government.

It is recognized that fiscal relations should be aimed towards unity and equality. We need only to remember that federal tax revenues are the result of the collective effort of all of our people and should be distributed in such a way as to equalize standards of services between provinces.

If the position in Canada were such that all provinces were equally endowed in incomes and resources then the allocation

of expenditures and revenues among governments would involve only questions of administrative convenience and local preference. But, when this is not so, the necessity becomes one of using the national machinery of government to transfer sufficient funds from the wealthier to the poorer areas, thus enabling the latter to provide a reasonable burden of taxation.

The manifest inability of a small agricultural economy possessing no taxable surplus to raise revenues with which to finance services on the same scale as the rest of Canada forces the Province of Prince Edward Island to seek fiscal need assistance. We are one of the provinces with tax raising potentials inadequate for our needs, and therefore require a substantial increase in federal assistance over and above the amounts which we are now receiving, in order to greatly increase our local economy, improve our existing services, and raise our taxable capacity to a level which will eventually produce more revenue from provincial sources.

We realize that great demands are being made upon the financial resources of all governments in Canada but in light of the disparity in natural resources and economic development in certain provinces the Government of Canada must retain a sufficient portion of the tax fields in Canada to enable it to discharge its direct constitutional responsibilities and to assist those provinces with low tax potential so as to enable them to furnish at least a national standard of services to the people residing within their provincial boundaries.

As Mr. J. Harvey Perry, a former Director of the Canadian Tax Foundation said:

"It is not the needs of either Ontario or Quebec that should govern the form of the transfer payments between provincial governments The logic of federal finance in Canada now requires that we adopt a far more comprehensive kind of measurement than any hitherto used. Call such a measurement one based on fiscal need if the term appeals, but let it be understood that it would embrace far more than the yields of three direct tax sources"

In the same address he went on to say:

"The special grants to the Atlantic Provinces are welcome, but again represent only a further instance of the ad hoc approach that has characterized this field from the beginning".

It is an established fact that the first problem of federal-provincial financial arrangements should be to deal with the overall revenue-expenditure imbalance which follows from any given division of revenue sources and allocation of expenditure functions among the constituent governments.

After studying the various approaches that have been advanced we have come to the conclusion that the aforementioned principle is not only the most realistic approach to the problem but the only one that can be applied to the needs of the Province of Prince Edward Island.

It has also been established that a per capita grant which might be sufficient for one province might prove inadequate for another less wealthy province, or might on the other hand be excessive for a province which is more fortunately placed because of its geographical position, its greater natural resources, or its favoured position in the Canadian economy. The relative wealth and taxable capacity of each province must be considered when its financial relations with the Government of Canada are being studied.

Dr. John E. Graham of Dalhousie University in his book on "Fiscal Adjustment and Economic Development - A case Study of Nova Scotia" wrote:

"The new policy for the period 1962-67 of relating equalization payments to average per capita revenues for all provinces is much less in accord with the principle of fiscal equity for, even if this policy were extended to include all provincial and municipal sources of revenue, the fiscal pressures would be heavier in the poorer provinces because inferior services or heavier tax burdens, or a combination of both, would then be inevitable there".

The same Dr. Graham in a recent Canadian Tax Foundation booklet on "Fiscal Adjustment in a Federal Country" went so far as to say that the present Federal-Provincial Fiscal Arrangements combined with proposed "national adjustment payments" would not themselves assure equal fiscal treatment of similarly situated individuals in different provinces, even if the assumption of equal over-all costs were valid.

It is not my intention to examine the weaknesses inherent in the present scheme of fiscal arrangements for these weaknesses have been recognized by the provinces and by prominent writers on the subject of public finance. However, I should like to add that in our opinion they certainly did not achieve the objective for which they were created.

We do admit, however, that although the Atlantic Provinces' Grants did compensate, in part, for their low fiscal capacity they certainly fall short of the actual fiscal needs of Prince Edward Island.

The apparent inevitable increases in the amount of expenditure projections for the next five year period and the proportion of provincial income which will be needed to maintain these services at its accelerating growth being provided through governmental bodies in Prince Edward Island will in

terms of fiscal necessity call for a substantial upward revision of the present unconditional payments from the Government of Canada. Call them what you may - "fiscal need payments", "fiscal adjustments", or a "compensatory grant".

The ability of our Province to establish and maintain acceptable standards of services depends for the most part upon:

- (a) the general level of income of the Province;
- (b) the willingness to spend an increasing proportion of that income to finance those expenditures;
- (c) the devices used to obtain revenues and the incidence of their collection among individuals within the Province;
- (d) the division of responsibility for revenue collection and expenditures between the Province and our local governments; and
- (e) the level of transfer payments into the provincial treasury from the Government of Canada.

Our chief source of provincial funds in the past has been federal subsidies. The increased expenditure proposed for the future would appear to make it still necessary as the chief source. This is due to the fact that for some reason or reasons, on which economists agree, the industry of agriculture fails to be a good source of revenue. Hence, those areas or provinces dependent most largely on the industry of agriculture find it even harder to provide necessary public funds by taxation. For instance, in order to raise an extra \$10. per person from the income tax field would require a 6% tax rate increase in Ontario, and 31% in Prince Edward Island.

It would therefore appear that if Prince Edward Island is to discharge its respective responsibilities in a satisfactory manner, it is essential that we have adequate financial resources.

In closing my opening remarks I should like to add that we have certain other important services involving the spending of large sums of public monies but we feel these matters might be left until later in our discussions. We have no wish to be unreasonable, and we will give fair and full consideration to any constructive suggestions put forward at this meeting. However, we must insist on full recognition of the fiscal need of the Province of Prince Edward Island and are also determined, having regard to our own financial resources, to seek the means of improving the standard of living and the welfare of our own people.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE W. ROSS THATCHER

PREMIER

of the

PROVINCE OF SASKATCHEWAN

Statement by
THE HONOURABLE W. ROSS THATCHER
Premier
of the
Province of Saskatchewan
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

In approaching this conference, the Government of Saskatchewan will base its case on two major premises.

- (1) We believe that the Federal Government has a major responsibility for ensuring national economic growth.

We agree that the Federal Government must have adequate financial resources to cope with economic recessions and unemployment.

Moreover, it must have sufficient funds to help equalize living standards among all Canadians.

Ottawa can fulfil these responsibilities only if it is able to retain adequate taxing powers.

We, therefore, concur with the Minister of Finance that all provinces must use restraint in making demands on the Federal treasury.

- (2) At the same time, we subscribed unconditionally to the principle of equalization payments.

We believe that the richer provinces should help the poorer provinces to maintain minimum standards, in education, health, etc.

Saskatchewan, over the years, has been designated as one of the poorer provinces, and rightly so.

These payments have helped us in a material way to provide public services which are at least as good as those in other parts of Canada.

Under the old formula, Saskatchewan in 1967-68, would receive from the Federal Government, approximately \$37 million, in the form of equalization payments.

This would be about 14 per cent of the current year's total budgetary revenues.

To indicate the seriousness of such a loss, may I say that to replace such revenues, the equivalent of

- (a) An increase of 100 per cent in Saskatchewan's individual income tax would be required ---

at a time when Saskatchewan and Manitoba are already 20 per cent higher than other provinces ---

or

- (b) An additional property tax of 24 mills would have to be levied, at a time when property taxes in Saskatchewan are already the second highest in the nation ---

or

- (c) An increase in the sales tax rate from 4 per cent to 7 per cent would be needed, when our neighbouring provinces do not even impose a sales tax.

It is not difficult to realize our Government's concern when it was learned that Saskatchewan suddenly might lose all, or a portion of these grants.

The consequences of a major loss could be extremely serious. Our province would have no choice but to substantially increase taxes (which are already out of line with most other provinces), eliminate basic programs, or embark on deficit financing.

Tax Indicator Method Unacceptable

Thus, I must categorically state that the proposal to equalize all provincial revenues to the national average, using the "tax indicator" method, would be completely unacceptable to our Government.

Surely, it is unrealistic to propose a formula, which will result in only one province receiving less than under the current formula.

Present Prosperity

Our Government does not deny that the economic picture in Saskatchewan has greatly improved in the past several years.

Today our people are enjoying the fruits of a series of bumper crops -- and unprecedented new resource and industrial development.

However, this development is so recent that we require a further period of adjustment to achieve a balanced, diversified, and growing economy.

Saskatchewan's prosperity still continues to be basically tied to agriculture.

This means, of course, that provincial revenues are subject to the vagaries of weather, and can fluctuate in a major way.

History indicates that drought cycles are inevitable in Saskatchewan.

Surely, then any new formula should take this fact into account.

It should provide protection to the province, which would immediately come into effect in drought years, without a time lag.

Potash

One hears today much about our vast potash fields.

Without doubt, in the years ahead, these mines will be a tremendous asset to our province and nation.

But, over the next several years, only three will be in operation.

This year, royalty revenues from potash will bring less than \$2 million to our Government.

By 1971, the figure will approach only \$9 million.

Oil

We hesitate to budget over the next five year period on the basis of a continuation of the current extremely high oil exploration activity in Saskatchewan.

Revenues from bonus bids on sale of Crown oil lands have been unpredictable, fluctuating between \$4 million and \$13 million in the last five year period.

Saskatchewan today is like a man who has worked for years on starvation wages -- and who then received a couple of good pay cheques.

Our position is better, but still leaves much to be desired.

To improve our province's competitive position and add to the growth of the Canadian economy, it is essential that the tax burden of the Saskatchewan people, and the services they receive, are comparable with other provinces.

Normal Expenditures

Our Government, of course, faces the same burgeoning expenditures in normal fields, which are being experienced in all provinces.

As one example, our share of university costs which were----- \$ 5-1/2 million
five years ago, are in 1966----- \$ 23-1/2 million
and are still rising rapidly.

Our hospitalization costs are going up almost inexorably 10 per cent per year.

But, in addition, we have certain unique or special expenditures.

Special Expenditures

Medicare

- (1) Saskatchewan is the only province which has a medicare scheme.

This year, total costs of the program will approximate----- \$ 24 million.

Every indication is that these costs will continue to rise steadily.

Almost a year ago the Federal Government indicated that next July, Ottawa would begin paying approximately one-half of these costs.

The fact that the Federal authorities now plan not to proceed, will deprive our Government of \$13 or \$14 million annually. We had been assured by Ottawa that such assistance would be available in 1967.

Highways

(2) All provinces, of course, face major highway expenditures.

Saskatchewan is experiencing greater pressures than most. We have considerably more highway mileage than Alberta and Manitoba combined.

Our province has thousands of miles of highway which are of substandard quality, and simply not tolerable in a modern society.

A recent survey, conducted by the Department of Highways, reveals that Saskatchewan will have to spend a staggering----- \$600 million over the next decade.

Irrigation

(3) Saskatchewan is faced with major expenditures for irrigation purposes.

As only one example, previous Governments embarked on plans to build the South Saskatchewan Dam and irrigate hundreds of thousands of acres in the immediate area.

We have virtually no choice but to proceed.

We have committed \$50 million to finance a major program to provide a more adequate supply of water to industry, and to bring thousands of acres of farm land under irrigation.

Crop Insurance

(4) Saskatchewan is rapidly increasing its participation in a Federal-Provincial Crop Insurance Program.

This legislation should prove of immense help to our farmers in alleviating the consequences of widespread drought.

However, if all farmers participate and a major drought year should occur, our government would be liable to pay benefits up to-----\$15 million in a single year.

For these and other reasons, our Government submits that equalization payments to Saskatchewan should not be discontinued or materially reduced at this time.

Before major changes in the formula are introduced, we believe the provinces should have the opportunity of examining the recommendations of the Carter Commission -- (since the total tax structure could be substantially altered).

Therefore, our Government strongly recommends that the existing agreements be continued for another year, pending further scrutiny of the new proposals.

If Ottawa cannot agree to such a postponement, Saskatchewan certainly feels that all provinces should receive the same option available to the Maritime provinces, namely ---

(1) of retaining the current arrangements for a further five years;

or

(2) accepting the new formula.

Alternative

On the question of a new formula, we have a specific alternative to put before this conference.

We propose that revenues from the province's share of the standard taxes should be equalized to the top province.

Since the taxes imposed are applied equally to all Canadians, regardless of the province in which they live -- it seems reasonable that the Federal Government should allocate these taxes so that each Canadian receives an equal amount.

To equalize the revenues of the standard taxes to anything less than the top province is only to force the poorer provinces to tax more heavily -- to provide the same level of public services as the more wealthy.

I remind the Minister of Finance that this proposal was announced by the Federal Liberal Party, during the 1963 election:-

"A new Liberal Government will make equalization payments which will bring the other provinces up to the level of the richest in revenue per head from shared taxes."

We would hope that this pledge will be honoured in the new agreements.

Before major changes in the formula are introduced, we believe the provinces should have the opportunity of examining the recommendations of the Carter Commission -- (since the total tax structure could be substantially altered).

Therefore, our Government strongly recommends that the existing agreements be continued for another year, pending further scrutiny of the new proposals.

If Ottawa cannot agree to such a postponement, Saskatchewan certainly feels that all provinces should receive the same option available to the Maritime provinces, namely ---

(1) of retaining the current arrangements for a further five years;

or

(2) accepting the new formula.

Alternative

On the question of a new formula, we have a specific alternative to put before this conference.

We propose that revenues from the province's share of the standard taxes should be equalized to the top province.

Since the taxes imposed are applied equally to all Canadians, regardless of the province in which they live -- it seems reasonable that the Federal Government should allocate these taxes so that each Canadian receives an equal amount.

To equalize the revenues of the standard taxes to anything less than the top province is only to force the poorer provinces to tax more heavily -- to provide the same level of public services as the more wealthy.

I remind the Minister of Finance that this proposal was announced by the Federal Liberal Party, during the 1963 election:-

"A new Liberal Government will make equalization payments which will bring the other provinces up to the level of the richest in revenue per head from shared taxes."

We would hope that this pledge will be honoured in the new agreements.

As for the other provincial revenues, we would agree with the principle that each province should have the financial resources -- to provide a level of government services, at least equal to the national average.

Equalization of all other provincial revenues to the national average would achieve this end.

Saskatchewan advocates using the "total income" approach, to calculate this part of the equalization payment.

Such a proposal would obviously result in total equalization payments in excess of the Federal Government's original proposal.

We would suggest that some fraction -- perhaps 75 per cent -- could be applied to the equalization payments on all other provincial revenue sources.

Tax Sharing

We firmly believe that the Federal Government should retain sufficient fiscal leverage, to enable it to stimulate and stabilize the economy.

Therefore, Saskatchewan will not press for a greater share of personal income taxes than that which we have now, if the same level of equalization payments continues to be made.

Should these grants be discontinued, however, or reduced in a major way, Saskatchewan would have no alternative but to ask for a larger share of individual or corporate income tax.

Shared-Cost Program

Saskatchewan does not favour the proposed change in the form of Federal compensation in respect of hospital insurance, Canada Assistance Plan and national health grants.

We are concerned that withdrawal of the personal income tax by another 17 points, will impair the Federal Government's ability to use the income tax as an effective fiscal device.

Saskatchewan is concerned that the proposed formula does not provide stabilization, in case of a sharp drop in personal income.

We favour as an alternative the use of "block" grants.

These would be escalated or tied to some elastic tax base such as personal income tax.

There might be a guaranteed annual growth rate, equal to the average rate of growth in the program costs.

Conclusion

In short, Saskatchewan will not willingly accept new proposals, which result in less equalization payments than we are currently receiving.

The economic facts may prove that Saskatchewan cannot expect to receive the same growth in equalization payments as in the past. This, we may be obliged to accept.

However, to repeat, if we are not given the usual annual increase in equalization payments, Saskatchewan will require a greater share of individual income tax, and additional federal sharing of existing provincial programs.

Only by such assured revenue, can we finance the increased demands for education, highways, health and other essential services.

STATEMENT BY

THE HONOURABLE E. C. MANNING

PREMIER

of the

PROVINCE OF ALBERTA

Statement by
THE HONOURABLE E.C. MANNING
Premier
of the
Province of Alberta
to the
Federal-Provincial Tax Structure Committee
Ottawa, Canada
Wednesday, September 14, 1966

The Government of Alberta has given serious consideration to the many important factors involved in the consummation of a new tax-sharing agreement between the provinces and the Government of Canada. As a result of these analyses, Alberta desires to submit the following observations and recommendations.

1. The present tax agreement with limited interim adjustments should be extended until December 31, 1967, for the following reasons:
 - (a) Having regard to the many complicated factors involved and the wide range of conflicting interests and viewpoints which must be reconciled, it is not possible to conclude a sound and satisfactory new long-term tax agreement by December 31, 1966.
 - (b) It is most important that all the Governments concerned have the benefit of the Carter Commission's findings and recommendations before a new long-term tax agreement is consummated. Adequate time will be required to analyze the Commission's findings and develop federal and provincial recommendations based on such analyses.
 - (c) The present serious inflationary pressures and other factors relating to population growth, technological progress and changing social patterns are producing an unstable and rapidly changing set of circumstances in which it is impossible to predict with accuracy the financial needs of Canadian Governments and the extent and nature of the fiscal adjustments which will be necessary to meet those needs during the next five years. Under such circumstances, responsible governments cannot, with propriety, enter into a long-term tax agreement which could within two or three years prove totally inadequate and seriously circumscribe their financial

ability to discharge their constitutional obligations and responsibilities. During the recommended year's extension of the existing tax agreement, a concerted effort must be made by all levels of government to stabilize national cost trends and minimize the unpredictable elements presently apparent in all attempts to forecast financial circumstances and needs.

While the major responsibility for effective curbs on inflationary pressures rests with the Federal Government, which possesses the broad powers of fiscal and monetary policy necessary to control inflation, Provincial and Municipal Governments have a responsibility to co-operate fully in making effective any practical anti-inflationary measures which are found to be necessary in the national interest.

2. Equalization Formula.

The Government of Alberta subscribes to and supports the proposition that equalization is an essential feature of a satisfactory Federal-Provincial Tax Agreement. We must insist, however, that the equalization formula remain an integral part of such an agreement and not be subject to alteration independent of the re-negotiation of a new agreement.

The tentative proposals for a new equalization formula, which have been made to the Continuing Committee, are unacceptable to the Province of Alberta and under no circumstances could we agree to such a formula being adopted independently of the re-negotiation of a new over-all tax agreement.

While Alberta obtains no benefit from the present equalization formula, the new proposals would seriously further aggravate the present discrimination by very substantially increasing equalization payments to certain provinces with a consequent increase in the tax burden on the citizens and business enterprises of those provinces which receive no equalization payments.

This would produce a major shift in the incidence of taxation which must not be precipitated independent of an over-all re-appraisal of the fiscal position of all governments as a prerequisite to an equitable new long-term tax agreement.

3. Interim Adjustments.

During the term of the present tax agreement, adjustments have been made by the Federal Government to increase the portion of personal income tax and corporation income tax available to Provincial Governments to meet the rapidly rising cost factor attached to the discharge of their constitutional responsibilities. This practice should be continued for the additional year it is proposed should be added to the term of the present agreement. The extent of such interim adjustments for the taxation year 1967 should be the subject of discussion at this conference in the light of the rapidly increasing financial responsibilities faced by the Federal and the Provincial Governments.

4. Additional Recommendations.

- (a) Statutory subsidies should be continued on the present basis.
- (b) For the extended life of the present agreement, adjustment grants to the Atlantic Provinces should be continued at the rates already established.
- (c) The present estates' tax should be abolished as a Federal-Provincial shared tax with each government retaining the right to levy succession duties or an estate tax for its own purposes.

5. Priorities.

Having regard to the rapidly rising expenditures faced by all levels of government and the onerous and steadily increasing burden such expenditures place on the Canadian taxpayers and the national economy, it is imperative that proposed new or further expansions of existing services be scrutinized most carefully and approved only if the measures proposed will increase productivity or are necessary to meet legitimate human needs.

To this end, it is necessary that a definite order of priorities be established for all projects and programs requiring substantial additional public expenditures. This is an essential step, long overdue, but which must now be taken without further delay to enable all levels of government to plan intelligently for the future and safeguard the Canadian people and the Canadian economy against the otherwise very real danger of a serious national financial crisis.

The establishment of a definite order of priorities is a necessary initial step in the negotiation of any satisfactory long-term Federal-Provincial Tax Agreement.

6. Initiation of new programs and projects involving provincial administrative and financial responsibility.

Closely related to the establishment of a definite order of priorities is the matter of federal initiation of government programs and projects which involve provincial administrative and financial responsibility. Too frequently, new, costly social welfare programs and other shared-cost projects have been developed by Federal Government departments with little or no prior consultation with the Provinces, notwithstanding the fact that such programs are primarily in the field of provincial constitutional jurisdiction.

Only after such programs are advanced to the stage where their implementation requires provincial participation are the provinces brought into the picture and placed in the untenable position of having to adopt, on federal terms, programs requiring large provincial expenditures and often unsatisfactory from the provinces' point of view.

The right to reject such shared-cost programs is theoretical rather than real in that rejection in most cases means only that the people of the dissenting province receive no benefits from the program but, as federal taxpayers, are forced to help bear the federal share of the cost in those provinces which do participate.

In addition to the fundamental unfairness of this procedure, the most objectionable aspect is the usurping by the Federal Government of the Provinces' constitutional right and authority to make their own policy decisions with respect to public services and programs which fall within their sphere of jurisdiction and for which they must assume financial responsibility in whole or in part.

No Provincial Government can plan effectively to meet its projected financial responsibilities if the Federal Government is permitted to usurp the Province's right to make its own policy decisions as to the expansion of existing services or the implementation of new services and the order of priority governing such expansion or implementation.

This has become a matter of major importance in the light of the rapidly increasing demands on the Provinces' limited financial resources. The Government of Alberta, therefore, maintains that it is of the utmost importance that there be no further Federal initiation or expansion of programs or projects involving provincial administrative and

financial responsibility without prior consultation with the Provinces and mutual concurrence as to the necessity for, and the timing and nature of, the programs or projects proposed.

7. Suggestions with respect to a more equitable new long-term agreement.

The Government of Alberta is convinced that the ultimate adoption of a satisfactory long-term Federal-Provincial Tax Agreement requires a new approach to the objectives such an agreement is intended to accomplish. Briefly stated these objectives are twofold:

- (a) To ensure each government revenues adequate to enable it to discharge its constitutional responsibilities with freedom to order its own affairs within its own jurisdiction.
- (b) To achieve this goal without any government being forced to impose a financial burden on its people substantially in excess of that borne by other Canadian citizens. It is for this reason that an equalization factor is an essential feature of a tax agreement designed to accomplish these objectives.

The present and previous tax agreements have sought to achieve these aims by dividing between the Federal and Provincial Governments sources of revenue which in the aggregate have proven insufficient to attain the results desired. This is a fundamental weakness of the present agreement.

The equalization formula presently employed seeks to achieve a measure of equalization by making payments to those Provinces whose per capita revenue from designated sources is less than the average of the two highest Provinces. This formula involves revenue sources and factors which differ widely between Provinces and results in unwarranted discrimination against Provinces which as a matter of policy have retained the ownership of their natural resources or which have most successfully encouraged industrial and commercial development.

A more satisfactory and equitable arrangement would result if two fundamental changes were introduced.

- (a) The sources of tax revenue for distribution under a Federal-Provincial Tax Agreement should be segregated from all other Federal or Provincial revenue sources and the amount of the tax levies in these designated fields should be a joint Federal-Provincial responsibility.

- (b) Equalization should be accomplished by relating the equalization factor to expenditures for certain basic public services rather than to per capita revenue receipts in relation to the average of the two highest revenue Provinces.

To this end, the following proposals are submitted for consideration:

- (a) A Federal-Provincial Basic Revenue Fund should be established and financed by all revenue accruing from:
1. A Federal-Provincial personal income tax
 2. A Federal-Provincial corporation income tax
 3. A Federal-Provincial retail turnover tax
- (b) This fund should be administered by a Federal-Provincial Tax Commission.
- (c) The rates of taxation in the three designated fields should be determined by consultation and mutual agreement between the Federal and Provincial Governments. This same procedure would apply also to rate adjustments from time to time in any or all of the three joint tax fields. The Federal Government or any Province should retain the right to impose an additional tax in any or all of the designated fields as its own responsibility. The joint Federal-Provincial taxes should be collected by the Federal Government to avoid multiplicity of collection agencies.
- (d) Distribution from the Federal-Provincial Basic Revenue Fund to the provinces should be on the basis of a per capita amount for each of the following three basic public services and should be related to the national average per capita cost of each service.
- (1) Education.
 - (2) Public Health.
 - (3) Public Welfare.

The balance would be transferred to the Federal Consolidated Revenue Fund. The aggregate amount the Federal Government required from the basic revenue fund added to the aggregate amount necessary to meet the per capita payments to the provinces would determine the total revenue to be apportioned among the three sources and the apportionment would determine the tax rate field.

- (e) Equalization would be effected under this procedure in two ways:
- (1) Private citizens and business corporations in the higher income provinces would pay a proportionately higher amount of the total revenue accruing to the Basic Revenue Fund from the three designated Federal-Provincial tax fields.
 - (2) The fund would guarantee the governments of the lower income provinces a source of revenue adequate to provide the same basic standard of education, health and welfare services as the higher income provinces.
- (f) By employing this method to finance the three major public services, each province would be left free to develop the type of education, health and welfare programs most suitable to meet the needs and desires of its people. Consultation and co-operation between the provinces could achieve uniformity in those areas where uniformity is desired and ensure all Canadians access to a high standard of service in these important fields wherever they might choose to reside in Canada.
- (g) The adoption of these proposals would make possible the discontinuance of shared-cost agreements and permit each Provincial Government to use the basic revenue grant to support any program or programs adopted and maintained by the province in accordance with its constitutional powers and responsibilities.

These proposals are not presented as concrete recommendations as this time. They are submitted for the purpose of inviting discussion and consideration of what we believe to be a more practical and constructive approach to the factors involved in the negotiation of a satisfactory long-term Federal-Provincial Tax Agreement.

Ottawa, September 15, 1966.

COMMUNIQUE

Tax Structure Committee

The fourth meeting of the Tax Structure Committee adjourned late Thursday, September 15th, 1966, after three sessions. The Committee discussed the various approaches to federal-provincial fiscal relations outlined to the Committee by the Federal and Provincial Governments in the light of the broad principles which the various governments thought should govern federal-provincial relations generally. The Committee also considered in detail proposals concerning the use of tax fields by the Federal and Provincial Governments, shared-cost programs, and Federal and Provincial Governments, shared-cost programs, and federal equalization payments to the provinces having lower tax capacity.

The Committee discussed the current economic situation and its bearing upon federal-provincial fiscal arrangements. The representatives of British Columbia were not present for this discussion. Those present agreed that the policies of all governments over the next few months should be directed to restraining the inflationary tendencies now prevailing in Canada, taking into account that in certain areas the pressures are less than elsewhere and may not require as much restraint there. They recognized that while fiscal policies this year would be adapted to the current economic situation, the federal-provincial fiscal arrangements being planned need not be altered because of the immediate economic situation.

The Committee agreed to meet again in a few weeks, probably in mid-October, prior to reporting to the Federal-Provincial Conference on the matters referred to it by the Conference. It was also agreed that the Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters, made up of officials of the Federal and Provincial Governments, would meet in the interval to consider technical aspects of the proposals made by the various governments relating to the use of tax fields and other matters.

Ottawa, le 15 septembre 1966

COMMUNIQUÉ

Comité du régime fiscal

La quatrième réunion du Comité du régime fiscal s'est déroulée en fin d'après-midi, jeudi le 15 septembre 1966, après trois séances de travail. Le Comité a examiné les différentes façons d'aborder le problème des relations fiscales entre les provinces et le gouvernement fédéral présentées au Comité par les gouvernements fédéral et provinciaux à la lumière des grands principes qui, selon les divers gouvernements, devraient inspirer les relations fédérales-provinciales en général. Le Comité a également examiné le détail des propositions concernant l'utilisation des champs d'imposition et la répartition payable aux provinces dont la capacité fiscale relative est plus faible.

Le Comité a discuté la situation économique courante et son rapport aux arrangements fiscaux entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les représentants de la Colombie-Britannique étaient absents pour cette discussion. Les ministres présents sont convenus que les politiques de tous les gouvernements devraient au cours des prochains mois viser à restreindre les pressions inflationnistes en cours dans l'économie canadienne tout en tenant compte du fait que ces pressions sont moins fortes dans certaines régions que dans d'autres et pourraient ne pas exiger autant de restrictions dans ces régions. Il a été reconnu que l'adaptation des politiques fiscales à la situation économique actuelle n'entraînera pas nécessairement de changements dans les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux en train d'être élaborés. Le Comité est convenu de se réunir de nouveau dans quelques semaines probablement vers la mi-octobre avant de soumettre son rapport à la Conférence fédérale-provinciale plénière sur les questions qu'il avait été chargé d'examiner par cette Conférence. Il fut convenu aussi de demander au Comité permanent des questions fiscales et économiques, comité composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, de se réunir dans l'intervalle pour examiner les aspects techniques des propositions soumises par les divers gouvernements concernant l'utilisation des champs de taxation et autres questions.

Fonction d'une certaine somme par tête pour chacun des trois services publics fondamentaux suivants, et qu'elle soit en rapport avec la moyenne nationale par tête du coût de chaque service:

(1) Éducation

(2) Hygiène publique

(3) Bien-être social public

Le solde serait reporté au Fonds fédéral du revenu consolidé. Le montant global dont le gouvernement fédéral avait besoin, montant à prélever sur la caisse de base, ajouté à la somme totale qu'il faut pour effectuer les versements par tête destinés aux provinces déterminerait le revenu global à répartir entre les trois sources et la répartition déterminerait le taux d'imposition applicable dans chaque domaine fiscal.

e) La répartition s'effectuerait selon cette méthode de deux manières:

(1) Les particuliers et les sociétés commerciales

dans les provinces aux revenus les plus élevés du revenu global que la Caisse de base retire des trois domaines fiscaux fédéraux-provinciaux déjà nommés.

(2)

La caisse assurerait aux gouvernements des provinces à revenus plus une source de revenus suffisante pour fournir la même norme fondamentale de services d'enseignement, d'hygiène et de bien-être que les provinces à revenus plus élevés.

f)

En employant ce mode de financement pour les trois principaux services publics, chaque province demeurerait libre de mettre au point le genre de programmes d'éducation, d'hygiène et d'assistance le plus approprié aux besoins et aux vœux de sa population. La consultation et la collaboration entre les provinces pourraient réaliser l'unité dans les domaines où l'uniformité est souhaitée et permettre à tous les Canadiens d'avoir accès à un haut niveau de service dans ces importants domaines, quel que soit l'endroit au Canada où ils pourraient choisir de résider.

g)

L'adoption de ces propositions rendrait possible la démonstration des accords relatifs aux programmes à frais partagés et permettrait à chaque gouvernement provincial de se servir de la subvention de revenus de base pour appuyer tout programme adopté et maintenu par la province en accord avec ses pouvoirs et responsabilités constitutionnels.

Ces propositions ne sont pas maintenant présentées comme recommandations concrètes. Elles ne sont soumises qu'aux fins de provoquer des discussions et des études de ce que nous croyons être une façon plus pratique et plus constructive d'aborder les facteurs en jeu dans la négociation d'un accord fiscal à long terme entre le gouvernement fédéral et les provinces qui soit satisfaisant.

ont conservé la propriété de leurs ressources naturelles ou qui ont, avec beaucoup de succès, encouragé l'expansion industrielle et commerciale.

Un arrangement plus satisfaisant et plus équitable en résulterait si l'on introduisait deux changements fondamentaux:

a) Les sources de revenus fiscaux à distribuer d'après un accord fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces devraient être mises à part de toutes les autres sources de revenus fédérales ou provinciales et le montant de l'impôt prélevé dans les domaines ainsi désignés devrait être placé sous la responsabilité mixte fédérale-provinciale.

b) Il faudrait réaliser la péréquation en rattachant le coefficient de péréquation aux dépenses effectuées pour certains services publics de base plutôt qu'aux recettes provenant du revenu individuel par rapport à la moyenne des deux provinces ayant les revenus les plus élevés.

À cette fin, les propositions suivantes sont présentées aux fins d'examen:

a) Il faudrait établir une Caisse de base fédérale-provinciale dont le financement serait assuré par tous les revenus découlant de:

1. un impôt fédéral-provincial sur le revenu des particuliers;
2. un impôt fédéral-provincial sur le revenu des sociétés;
3. un impôt fédéral-provincial sur le chiffre d'affaires au détail.

b) Il faudrait qu'une Commission fiscale fédérale-provinciale administre cette caisse.

c) Il faudrait fixer les taux d'imposition dans les trois domaines susmentionnés au moyen de consultations et d'accords mutuels entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces modalités s'appliqueraient aussi aux redressements des taux, de temps à autre, dans l'un quelconque des trois domaines mixtes de fiscalité ou dans tous. Il faudrait que le gouvernement fédéral ou n'importe quelle province conserve le droit d'imposer une taxe supplémentaire dans l'un quelconque des domaines mentionnés ou dans tous, comme étant de sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral devrait percevoir les impôts fédéraux-provinciaux mixtes pour éviter la multiplicité des organismes de perception.

d) Il faudrait que la répartition aux provinces, des fonds de la Caisse de base fédérale-provinciale se fasse en

décisions de principe, quant à l'expansion des services existants ou à la mise en oeuvre de services nouveaux et quant à l'ordre de priorités régissant cette expansion ou cette mise en oeuvre.

Cette question est devenue une affaire d'importance primordiale à la lumière des appels toujours croissants faits aux ressources financières limitées des provinces. Le gouvernement de l'Alberta maintient donc qu'il est de la plus haute importance que le gouvernement fédéral cesse d'instituer ou d'élargir des programmes ou des projets engageant la responsabilité administrative et financière des provinces, sans avoir au préalable consulté les provinces et obtenu leur accord quant à la nécessité, la date d'application et la nature des programmes ou projets proposés.

7. Propositions visant un nouvel accord à long terme plus équitable

Le gouvernement de l'Alberta est convaincu que l'adoption ultime d'un accord fiscal à long terme entre le gouvernement fédéral et les provinces exige une façon nouvelle d'aborder les objectifs qu'un tel arrangement a pour but de réaliser. En résumé ces objectifs sont doubles :

a) Assurer à chaque gouvernement un revenu suffisant pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations constitutionnelles en toute liberté, afin qu'il s'occupe de ses propres affaires dans les limites de la compétence qui lui est assignée.

b) Atteindre ce but sans qu'aucun gouvernement ne soit forcé d'imposer à sa population des charges financières sensiblement supérieures à celles que supportent d'autres citoyens au Canada. Voilà la raison pour laquelle un coefficient de répartition est la caractéristique essentielle d'un accord fiscal conçu pour réaliser ces objectifs.

Les accords fiscaux actuels et antérieurs ont cherché à atteindre ces buts en répartissant entre le gouvernement fédéral et les provinces des sources de revenu qui dans l'ensemble se sont montrées insuffisantes pour atteindre les résultats souhaités. Il s'agit là d'une faiblesse fondamentale du présent accord.

La formule de répartition actuellement en usage cherche à réaliser une mesure de répartition sous forme de versements aux provinces dont le revenu par habitant de sources désignées est moindre que la moyenne des deux provinces dont les revenus sont les plus élevés. Cette formule tient compte de sources de revenus et d'éléments qui diffèrent largement d'une province à l'autre et elle occasionne une discrimination injustifiée contre des provinces qui, comme question de principe,

avec intelligence des plans d'avenir pour mettre le peuple canadien et l'économie canadienne à l'abri du réel danger de la grave crise nationale qui se produirait sans cela en matière financière.

L'établissement d'un ordre précis de priorités est une mesure initiale indispensable dans la négociation de tout accord fiscal à long terme satisfaisant entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Institution de programmes et de projets nouveaux engageant la responsabilité administrative et financière des provinces

Etroitement rattachée à l'établissement d'un ordre précis de priorités est la question de l'institution par le gouvernement fédéral de programmes et de projets publics qui engagent la responsabilité des provinces en matière d'administrations et de financement. Il est arrivé trop fréquemment que le gouvernement fédéral mette sur pied de nouveaux et coûteux programmes d'assistance sociale et autres projets à frais partagés sans ou presque sans consultation préalable avec les provinces, nonobstant le fait que de semblables programmes ressortissent d'abord au domaine de la compétence constitutionnelle des provinces.

Ce n'est qu'après que ces programmes atteignent le stade où leur mise en oeuvre exige la participation des provinces que ces dernières entrent en scène et se trouvent placées dans la position insoutenable d'avoir à adopter, d'après les conditions fédérales, des programmes qui exigent de fortes dépenses provinciales et qui souvent sont peu satisfaisants du point de vue des provinces.

Le droit de rejeter ces programmes à frais partagés est plus théorique que réel du fait que ce rejet dans la plupart des cas signifie seulement que la population de la province dissidente ne reçoit aucun avantage du programme, mais qu'à titre de contribuable fédéral, elle est forcée d'aider le gouvernement fédéral à assumer la part de frais qui revient à ce dernier dans les provinces qui y participent.

En plus de l'injustice fondamentale de cette méthode, l'aspect le plus répréhensible en est l'usurpation par le gouvernement fédéral du droit constitutionnel des provinces et de leur qualité pour prendre leurs propres décisions de principe à l'égard des services et des programmes publics qui relèvent de leur compétence et pour lesquels elles doivent assumer en tout ou en partie la responsabilité financière.

Aucun gouvernement provincial ne peut réussir à faire des plans pour faire face aux responsabilités financières qu'il prévoit, si le gouvernement fédéral est libre d'usurper le droit de la province de prendre elle-même ses propres

Pendant la durée de l'accord fiscal actuel, le gouvernement fédéral a procédé à des redressements pour augmenter la part de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés mise à la disposition des gouvernements provinciaux afin de leur permettre de faire face à la hausse rapide de l'élément coût, inhérent à la tâche qui leur incombe en vertu de la constitution. Il faudrait poursuivre cette pratique pendant l'année supplémentaire que l'on propose d'ajouter à la durée du présent accord. L'importance de ces redressements provisoires pour l'année d'imposition 1967 devrait faire l'objet d'échanges de vues à la présente conférence, à la lumière des charges financières rapidement croissantes, auxquelles le gouvernement fédéral et celui des provinces ont à faire face.

- a) Il faudrait continuer les subventions statutaires sur leur base actuelle.
- b) Pour la durée prorogée du présent accord, il faudrait continuer les subventions d'appoint aux provinces atlan-
tiques aux taux déjà établis.
- c) Il faudrait abolir l'impôt actuel sur les successions comme l'impôt partagé entre le gouvernement fédéral et les provinces, alors que chaque gouvernement conserverait le droit de prélever des droits sur les successions ou un impôt sur les biens transmis par décès à ses propres fins.

Si l'on prend en considération l'accroissement rapide des dépenses auquel doit faire face le gouvernement à tous les échelons et les charges de plus en plus onéreuses que ces dépenses font peser sur les contribuables canadiens et l'économie nationale, il est de toute nécessité que l'on examine le plus minutieusement possible toute nouvelle expansion ou amélioration des services existants, qui ne serait approuvée que si les mesures envisagées devaient permettre d'accroître la productivité ou étaient nécessaires pour satisfaire des besoins humains légitimes.

A cette fin, il faut établir un ordre de priorités précises à l'égard de tous les projets et programmes entraînant de fortes dépenses publiques supplémentaires. Il s'agit là d'une mesure indispensable qu'il aurait fallu prendre il y a longtemps, mais qu'il faut maintenant envisager sans plus tarder pour permettre à tous les échelons de gouvernement de tracer

fiscal à long terme qui pourrait dans l'espace de deux ou trois années se révéler absolument insuffisant et limiterait gravement pour eux, du point de vue financier, la possibilité, de remplir leurs obligations et leur rôle constitutionnels. Pendant la prorogation d'une année recommandée à l'égard de l'accord fiscal actuel, tous les échelons de gouvernements doivent faire un effort concerté pour stabiliser au pays les mouvements des prix et minimiser les éléments imprévisibles que l'on entrevoit actuellement dans toutes les tentatives visant à calculer à l'avance les circonstances et les besoins financiers.

Bien que la principale responsabilité de freiner utilement les poussées inflationnistes incombe au gouvernement fédéral qui possède de vastes pouvoirs en matière de politique fiscale et monétaire pour maîtriser l'inflation, les gouvernements provinciaux et municipaux ont le devoir de collaborer pleinement en prenant toute mesure anti-inflationniste utile et pratique qui sera jugée nécessaire à l'intérêt national.

Formule de péréquation

2.

Le gouvernement de l'Alberta accepte et appuie l'idée que la proposition de péréquation est une caractéristique indispensable d'un accord fiscal satisfaisant entre le gouvernement et les provinces. Il nous faut insister, toutefois, pour que la formule de péréquation demeure partie intégrante d'un tel accord et qu'elle ne soit pas assujétie à une modification indépendante de la remise en négociation d'un nouvel accord.

La province de l'Alberta ne peut pas accepter les propositions d'essai d'une nouvelle formule de péréquation, qui ont été faites au Comité permanent, et en aucun cas nous ne pourrions consentir à l'adoption d'une telle formule indépendamment d'une remise en négociation d'un nouvel accord fiscal général.

Même si l'Alberta ne retire aucun avantage de la formule de péréquation actuelle, les nouvelles propositions aggraveraient bien davantage l'état actuel de discrimination en augmentant de beaucoup les versements de péréquation de certaines provinces, ce qui entraînerait par la suite une augmentation des charges fiscales des citoyens et des entreprises commerciales des provinces qui ne reçoivent pas de versements de péréquation.

Cela produirait un déplacement majeur de l'incidence fiscale qui ne faut pas précipiter indépendamment d'une nouvelle appréciation générale de la situation fiscale de tous les gouvernements, comme mesure préalable à un nouvel accord fiscal à long terme qui soit équitable.

Déclaration de

L'HONORABLE E. C. MANNING

Premier Ministre

de la

province d'Alberta

au

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

Ottawa, Canada

Le mercredi 14 septembre 1966

Le gouvernement de l'Alberta a sérieusement pris en considération les multiples éléments importants qu'entraîne la conclusion du nouvel accord de partage fiscal entre les provinces et le gouvernement du Canada. À la suite de ces études, l'Alberta voudrait présenter les observations et recommandations suivantes :

I. L'accord fiscal actuel comportant des redressements provisoires limités devrait être prorogé jusqu'au 31 décembre 1967 pour les raisons suivantes :

a) En regard aux multiples éléments complexes en jeu et à l'ampleur des conflits d'intérêts et des divergences de points de vue à concilier, il n'est pas possible de conclure, pour le 31 décembre 1966, un nouvel accord fiscal à long terme valable et satisfaisant.

b) Il importe avant tout que tous les gouvernements intéressés bénéficient des constatations et des recommandations de la Commission Carter avant la conclusion d'un nouvel accord fiscal à long terme. Il faudra assez de temps pour étudier les constatations de la Commission et mettre au point des recommandations fédérales et provinciales reposant sur ces études.

c) Les fortes poussées inflationnistes actuelles et d'autres éléments se rattachant à l'expansion démographique, aux progrès technologiques et aux changements des cadres sociaux produisent un ensemble de circonstances instables et en évolution rapide dans lequel il est impossible de prédire avec exactitude les besoins financiers des gouvernements du Canada, de même que la portée et la nature des redressements fiscaux qui s'imposent pour faire face à ces besoins pendant les cinq prochaines années. En de telles circonstances, les gouvernements responsables ne peuvent pas, de façon convenable, conclure un accord

PROVINCE D'ALBERTA

de la

PREMIER MINISTRE

L'HONORABLE E. C. MANNING

DÉCLARATION DE

tinuées ou sensiblement réduites, la Saskatchewan se verrait obligée de demander une part plus grande de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés.

Programme à frais partagés

La Saskatchewan n'est pas en faveur du changement proposé quant à la forme de la compensation fédérale à l'égard de l'assurance-hospitalisation, du Régime d'assistance publique du Canada et des subventions nationales à l'hygiène.

Nous craignons que le retrait d'un autre 17 points de l'impôt sur le revenu des particuliers porte atteinte à la possibilité pour le gouvernement fédéral d'utiliser l'impôt sur le revenu comme moyen fiscal efficace.

La Saskatchewan craint que la formule proposée n'assure pas la stabilisation advenant une baisse marquée du revenu personnel.

Comme solution "par tranche", nous proposons l'emploi des subventions "par tranche".

Celles-ci pourraient augmenter progressivement ou se rattacher à quelque impôt sujet à fluctuations, pas exemple l'impôt sur le revenu des particuliers.

On pourrait garantir un taux annuel d'expansion égal au taux moyen de croissance des frais du programme.

Conclusion

En résumé, la Saskatchewan n'acceptera pas volontiers de nouvelles propositions dont l'effet serait de réduire les paiements de péréquation qu'elle reçoit présentement.

La situation économique démontrera peut-être que la Saskatchewan ne peut pas compter recevoir des paiements de péréquation allant en augmentant, comme par le passé. Nous pourrions être obligés d'accepter cet état de choses.

Nous répétons toutefois que, si elle ne reçoit pas l'augmentation annuelle des paiements de péréquation à laquelle elle s'attend, la Saskatchewan demandera une plus forte part de l'impôt sur le revenu des particuliers et une plus forte participation du gouvernement fédéral aux programmes provinciaux actuels.

Seul de telles recettes assurées nous permettront de financer les besoins accrus dans les domaines de l'enseignement, des routes, de l'hygiène et d'autres services essentiels.

publics de même qualité que les provinces plus riches.
Le rappelle au ministre des Finances que le parti libé-
ral avait annoncé cette proposition au cours de sa campagne élec-
torale de 1963:

"Un nouveau gouvernement libéral étirera des
paiements de péréquation qui mettront les autres
provinces sur le même pied que les plus riches
du point de vue du revenu par tête provenant des
impôts partagés."

Nous osons espérer qu'il sera fait honneur à cet enga-
gement dans les nouveaux accords.

Quant aux autres revenus des provinces, nous sommes
disposés à souscrire au principe selon lequel chaque province
doit avoir les ressources financières qui lui permettront d'offrir
des services publics tout au moins de qualité égale à la moyenne
nationale.

La péréquation de tous les autres revenus provinciaux
en fonction de la moyenne nationale permettrait de réaliser cet
objectif.

La "Saskatchewan recommande l'emploi de la méthode "du
revenu total" aux fins du calcul de cette partie du paiement de
péréquation.

Il est évident qu'une telle proposition aboutirait à
des paiements de péréquation supérieurs à ceux que préconise la
proposition initiale du gouvernement fédéral.

Nous proposons qu'une traction, peut-être 75 p. 100,
pourrait être appliquée aux paiements de péréquation à l'égard de
toutes les autres sources de revenu provincial.

Partage des impôts

Nous sommes fermement convaincus que le gouvernement
fédéral devrait conserver une puissance de levier suffisante pour
lui permettre de stimuler et de stabiliser l'économie.

En conséquence, la Saskatchewan ne demandera pas une
part plus grande des impôts sur le revenu des particuliers qu'elle
n'en reçoit présentement, si les paiements de péréquation demeu-
rant à leur niveau actuel.

Advenant, toutefois, que ces subventions soient discon-

Cependant, si tous les cultivateurs y participent et qu'une année de grande sécheresse survienne, le gouvernement serait obligé de payer des prestations jusqu'à concurrence de 15 millions de dollars dans une même année.

Pour ces raisons et d'autres encore, notre gouvernement allègue que les paiements de péréquation à la Saskatchewan ne devraient pas être interrompus ni sensiblement réduits en ce moment.

Avant de modifier sensiblement la formule, il faudrait, croyons-nous, ménager aux provinces l'occasion d'étudier les recommandations de la commission Carter (puisque'il serait possible de modifier sensiblement tout le régime fiscal).

En conséquence, notre gouvernement demande instamment que les accords actuels soient maintenus pendant une autre année, en attendant une étude plus approfondie des nouvelles propositions.

Advenant qu'Ottawa ne puisse pas accepter un tel délai, la Saskatchewan estime qu'il faudrait alors offrir à toutes les provinces le même choix que l'on offre maintenant aux provinces Maritimes, savoir

(1) Maintenir les accords actuels pendant une nouvelle période de cinq ans;

ou

(2) Accepter la nouvelle formule.

Solution de rechange

Au sujet d'une nouvelle formule, nous avons une solution précise de rechange à proposer à la présente conférence.

Nous proposons que la part que reçoit la province des impôts ordinaires fasse l'objet d'une péréquation en fonction de la province qui reçoit la plus large part.

Puisque les impôts sont appliqués également à tous les Canadiens, peu importe la province dans laquelle ils vivent, il semble raisonnable que le gouvernement fédéral répartisse ces impôts de manière à ce que chaque Canadien reçoive un montant égal.

Egaliser le revenu provenant des taxes ordinaires à un montant inférieur à celui que touche la province la plus favorisée c'est simplement obliger les provinces plus pauvres à imposer des taxes plus lourdes afin d'être en mesure d'offrir des services

cette aide serait disponible en 1967.

Grandes routes

(2) Bien entendu, toutes les provinces doivent faire d'importantes dépenses de construction de routes.

Sous ce rapport, les besoins en Saskatchewan sont plus indiqués que dans la plupart des autres provinces. La longueur totale de nos routes dépasse de beaucoup la longueur totale des routes de l'Alberta et du Manitoba réunis.

Notre province a des milliers de milles de routes qui sont de qualité inférieure, ce qu'on ne peut simplement pas tolérer dans une société moderne.

Un relevé effectué récemment par le ministère de la Voirie révèle que la Saskatchewan devra dépenser la somme fantasmagique de 600 millions de dollars au cours des dix prochaines années.

Irrigation

(3) La Saskatchewan devra faire des dépenses importantes à des fins d'irrigation.

Voici un seul exemple: des gouvernements antérieurs ont entrepris la construction d'un barrage sur le bras inférieur de la rivière Saskatchewan et l'irrigation de centaines de milliers d'acres de terre dans le voisinage immédiat.

Nous n'avons pour ainsi dire pas d'autre choix que de poursuivre ces travaux.

Nous avons engagé 50 millions de dollars pour financer un programme important afin d'assurer à l'industrie un approvisionnement plus satisfaisant en eau et d'irriguer des milliers d'acres de terres cultivées.

Assurance-récolte

(4) La Saskatchewan accroît rapidement sa participation à un programme fédéral-provincial d'assurance-récolte.

Cette mesure législative devrait se révéler d'un grand secours pour nos cultivateurs en parant aux conséquences d'une sécheresse générale.

dernières années.

La Saskatchewan aujourd'hui ressemble au travailleur qui, pendant des années, a touché des salaires de famine et qui reçoit ensuite une couple de bons chèques de paie.

Notre situation s'est améliorée mais elle laisse encore beaucoup à désirer.

Afin d'améliorer la situation de la province, face à la concurrence, et de contribuer à l'expansion de l'économie canadienne, il est essentiel que les charges fiscales imposées à la population de la Saskatchewan et les services qu'elle reçoit puissent soutenir la comparaison avec les autres provinces.

Dépenses normales

Bien entendu, notre gouvernement fait face à des dépenses croissantes dans les domaines ordinaires tout comme c'est le cas pour les autres provinces.

A titre d'exemple, mentionnons que notre quote-part des frais de l'enseignement universitaire, laquelle s'élevait à \$5,500,000 il y a cinq ans, atteint en 1966 \$23,500,000, et continue de s'accroître rapidement.

Nos frais d'hospitalisation augmentent quasi inexorablement de 10 p. 100 par année.

Mais, nous avons en plus certaines dépenses uniques ou

Dépenses spéciales

Assurance-santé

(1) La Saskatchewan est la seule province qui ait l'assurance-santé.

Cette année, les frais du programme atteindront environ 24 millions de dollars.

Tout indique que ces frais continueront d'augmenter constamment.

Il y a près d'un an, le gouvernement fédéral a laissé entendre que, au mois de juillet suivant, Ottawa commencerait à payer environ la moitié de ces frais.

Les autorités fédérales se proposent maintenant de ne pas donner suite à leur projet, notre gouvernement sera privé de 13 ou 14 millions de dollars par an. Le gouvernement fédéral nous avait donné l'assurance que

suite de récoltes magnifiques, d'une mise en valeur de nouvelles ressources et d'une expansion industrielle sans précédent.

Cependant, cette situation est si récente qu'il nous faut une plus longue période d'adaptation pour nous permettre de réaliser une économie équilibrée, diversifiée et croissante.

La prospérité de la Saskatchewan demeure toujours fondamentalement liée à l'agriculture.

Il s'ensuit, bien entendu, que le revenu provincial est assujéti aux caprices du climat et peut fluctuer de façon très marquée.

L'histoire nous enseigne que les cycles de sécheresse sont inévitables en Saskatchewan.

Toute nouvelle formule devrait certes tenir compte de ce fait.

Toute nouvelle formule devrait assurer à la province une protection qui entrerait immédiatement en vigueur pendant les années de sécheresse, sans le moindre délai.

Potasse

On parle beaucoup aujourd'hui de nos vastes champs de potasse.

Il ne fait pas de doute que, dans les années à venir, ces mines constitueront un avoir précieux pour la province et la nation.

Mais, au cours des prochaines années, trois d'entre elles seulement seront exploitées.

Cette année, les redevances sur le revenu de ces mines de potasse rapporteront moins de 2 millions de dollars à notre gouvernement.

En 1971, le chiffre ne s'établira qu'autour de 9 millions de dollars.

Pétrole

Nous hésitons à fonder notre budget pour les cinq prochaines années sur le maintien à son niveau actuel extrêmement élevé de l'activité dans le domaine de l'exploration des champs de pétrole en Saskatchewan.

Le revenu provenant de l'offre de primes à l'égard de la vente des terrains pétrolières de la Couronne a été imprévisiblement, variant de 4 à 13 millions de dollars au cours des cinq

péréquation.

Le montant représente environ 14 p. 100 du revenu bud-
gétaire total de l'année courante.

Pour donner une idée des conséquences graves d'une telle
perte permettez-moi de dire que, pour remplacer ce revenu, il faut
draît l'équivalent de

a) Une hausse de 100 p. 100 de l'impôt sur le revenu
des particuliers en Saskatchewan à un moment où cet
impôt en Saskatchewan et au Manitoba est déjà supé-
rieur de 20 p. 100 à celui d'autres provinces;

ou

b) Une nouvelle taxe foncière de 24 millions à un mo-
ment où l'impôt foncier en Saskatchewan est déjà le
plus élevé, sauf un, de la nation;

ou

c) Une hausse du taux de la taxe de vente de 4 p. 100
à 7 p. 100, quand les provinces voisines n'imposent
même pas une taxe de vente.

On comprendra facilement l'inquiétude que notre gouver-
nement a ressentie lorsqu'il a appris que la Saskatchewan pourrait
soudainement perdre la totalité ou une partie de ces subventions.
Les conséquences d'une perte importante pourraient être
extrêmement graves.
Notre province serait obligée d'accroître sensiblement
les impôts, (qui sont déjà supérieurs à ceux de la plupart des
autres provinces), de supprimer des programmes de base ou de se
lancer dans un financement déficitaire.

La méthode de l'indicateur fiscal est inacceptable

Ainsi, je dois déclarer catégoriquement que la proposi-
tion tendant à la péréquation de tout le revenu provincial en fonc-
tion de la "moyenne nationale", en utilisant la méthode de l'indica-
teur fiscal, serait tout à fait inacceptable à notre gouvernement.
On ne tient certainement pas compte des réalités quand
on propose une formule selon laquelle une seule province recevrait
moins qu'en vertu de la formule courante.

Prosperité actuelle

Notre gouvernement ne nie pas que la situation économique
de Saskatchewan s'est grandement améliorée au cours des quelques
dernières années.

Aujourd'hui notre population jouit des fruits d'une

Déclaration de

L'HONORABLE W. ROSS THATCHER

Premier Ministre

de la

province de Saskatchewan

au

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

Ottawa, Canada

Le mercredi 14 septembre 1966

Dans son exposé à la présente conférence, le gouvernement de la Saskatchewan fera reposer ses revendications sur deux prémisses principales.

(1)

Nous croyons qu'une responsabilité importante incombe au gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit d'assurer l'expansion économique sur le plan national. Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral doit disposer de ressources financières suffisantes pour faire face aux crises économiques et au chômage. De plus, il doit disposer de fonds suffisants pour contribuer à assurer l'égalité du niveau de vie à tous les Canadiens. Le gouvernement fédéral pourra s'acquitter de pareilles obligations seulement s'il conserve des pouvoirs suffisants en matière d'imposition. En conséquence, nous rallions à l'opinion du ministre des Finances selon laquelle toutes les provinces doivent user de modération lorsqu'elles présentent des demandes au Trésor fédéral.

(2)

En même temps, nous soustrirons sans réserve au principe des paiements de péréquation; Nous sommes d'avis que les provinces plus riches doivent aider les provinces plus pauvres à maintenir des normes minimums dans le domaine de l'instruction publique, de la santé, etc. Au cours des années on a, à juste titre, désigné la Saskatchewan comme l'une des provinces les plus pauvres. Les paiements susmentionnés nous ont aidés matériellement à fournir des services publics qui sont tout au moins aussi bons que ceux que l'on offre dans d'autres régions du Canada. En vertu de l'ancienne formule, la Saskatchewan reçoit du gouvernement fédéral en 1967-1968 environ 37 millions de dollars, sous forme de paiements de

PROVINCE DE SASKATCHEWAN

de la

PREMIER MINISTRE

L'HONORABLE W. ROSS THATCHER

DÉCLARATION DE

Ontario et de 31 p. 100 dans la province de l'Ile du Prince-Edouard.

Il semble donc que pour que l'Ile du Prince-Edouard supporte le fardeau de ses charges respectives d'une façon satisfaisante il soit essentiel qu'elle puisse se procurer des ressources financières appropriées.

En terminant ces considérations lors de l'ouverture de la séance, je me permettrai d'ajouter qu'il existe d'autres services importants qui impliquent de lourdes dépenses en derniers publics, mais nous jugeons que ces questions peuvent être remises pour étude antérieure. Nous ne voulons pas nous montrer déraisonnables et nous prendrons en considération d'une façon équitable et complète toute suggestion de nature positive qui sera avancée au cours de la présente réunion. Cependant, nous insistons pour que l'on reconnaisse pleinement les besoins fiscaux de la province de l'Ile du Prince-Edouard et nous sommes aussi décidés, en regard à nos propres ressources fiscales, à rechercher tous les moyens d'améliorer le niveau de vie et de bien-être de notre population.

Je n'ai pas l'intention d'examiner ici les faiblesses inhérentes au programme actuel d'ententes fiscales car ces faiblesses ont été reconnues par les provinces et par des comités qui ont rédigé des articles sur les finances publiques. Cependant je me permets d'ajouter qu'à notre avis celles-ci n'ont pas abouti aux résultats escomptés.

Nous admettons cependant que, bien que les subventions aux provinces de l'Atlantique aient apporté une compensation partielle en regard de leur faible capacité d'imposition, elles n'ont cependant pas atteint leurs objectifs dans le cas des besoins fiscaux réels de la province de l'Île du Prince-Édouard.

Les augmentations, inévitables semble-t-il, des sommes prévues pour les cinq prochaines années et la part du revenu provincial qui doit y être affectée afin d'assurer ces services selon leur rythme de croissance accélérée, étant fournies par les organismes du gouvernement de l'Île du Prince-Édouard, elles exigent, pour répondre aux besoins fiscaux, une augmentation considérable des versements inconditionnels faits actuellement par le gouvernement du Canada. Que vous les appeliez des "paiements destinés aux besoins fiscaux" ou des "redressements fiscaux" ou des "subventions compensatrices".

L'aptitude de notre province à établir et à assurer des normes de service acceptables dépend en grande partie :

- a) du niveau général de revenu de la province;
- b) de l'inclinaison à consacrer une proportion croissante de cette somme au financement des dépenses;
- c) des moyens utilisés pour se procurer des revenus et de la fréquence de leur perception parmi les habitants de la province;
- d) du partage des obligations relatives à la perception et à la dépense des revenus entre la province et nos gouvernements locaux; et
- e) du niveau des versements de transferts qui sont faits au Trésor provincial par le gouvernement du Canada.

Notre principale source de fonds provinciaux dans le passé a consisté en des subventions fédérales. Les dépenses accrues qui sont proposées pour l'avenir semblent devoir nous obliger à faire encore appel à cette source principale. Ceci résulte du fait que, pour une raison ou pour une autre, les économistes étant d'accord, l'industrie agricole ne s'est pas révélée une bonne source de revenus. Par conséquent, ces secteurs ou provinces qui dépendent de l'agriculture s'aperçoivent qu'il est de plus en plus difficile d'assurer au public les services nécessaires en faisant appel à l'imposition. Par exemple, afin de lever \$10 de fonds supplémentaires dans le domaine des impôts directs sur le revenu il faudrait augmenter le taux de l'imposition de 6 p. 100 en

"Les subventions spéciales accordées aux provinces de l'Atlantique sont les bienvenues mais ne représentent qu'un nouvel exemple de la façon particulière d'envisager les choses qui caractérise les opérations dans ce domaine depuis le début."

C'est un fait bien établi maintenant que le principal problème des ententes fiscales fédérales-provinciales devrait être de traiter du déséquilibre général entre les recettes et les dépenses qui résulte de toute division des sources de revenu et de la répartition des services de dépenses entre les gouvernements constitutifs.

Après avoir étudié les diverses méthodes préconisées, nous en sommes arrivés à la conclusion que le principe précédemment mentionné est non seulement le plus réaliste mais aussi le seul à pouvoir s'appliquer aux besoins de la province de l'Île du Prince-Édouard.

On a établi aussi qu'une subvention par tête qui se révélerait suffisante dans le cas d'une province en particulier pourrait fort bien ne pas être suffisante dans celui d'une province moins riche, ou qu'elle pourrait d'autre part être trop élevée dans le cas d'une province qui est plus riche à cause de sa situation géographique, de ses ressources naturelles plus importantes ou de sa situation privilégiée au sein de l'économie du Canada. La richesse relative et la capacité d'imposition de chaque province doivent être étudiées lorsque ses relations fiscales avec le gouvernement du Canada sont prises en considération.

M. John E. Graham, de l'Université Dalhousie, dans son livre "Fiscal Adjustment and Economic Development - A case Study of Nova Scotia" écrit :

"La nouvelle ligne de conduite pour la période de 1962 à 1967 qui consiste à rattacher les versements de péréquation à la moyenne des revenus par tête pour toutes les provinces est beaucoup moins conforme au principe de l'équité fiscale car, même si l'on étendait cette politique que afin d'inclure toutes les sources de revenus provinciales et municipales, les poussées fiscales seraient plus fortes dans les provinces les plus pauvres parce que l'infériorité de leurs services ou de plus lourdes charges fiscales ou la combinaison de ces deux facteurs serait alors un fait inévitable dans les provinces en question."

M. Graham, dans une récente brochure du Bureau canadien d'études fiscales sur le "redressement fiscal dans un pays à gouvernement fédéral" va jusqu'à dire que les ententes fiscales fédérales-provinciales actuelles ajoutées aux "paiements de redressement nationaux" proposés ne seraient pas suffisants pour assurer un traitement fiscal égal à des particuliers de même situation en différentes provinces, même si l'on admettait le principe de coûts d'ensemble égaux.

On reconnaît que les relations fiscales doivent tendre vers l'unité et à l'égalité. Nous n'avons qu'à nous rappeler que les revenus provenant des impôts fédéraux résultent d'un effort collectif de notre peuple et devraient être répartis de façon à établir, pour les services, les normes de péréquation requises entre les provinces.

Si, au Canada, toutes les provinces étaient pareillement dotées de revenus et de ressources, la répartition des dépenses et des revenus parmi les gouvernements n'impliquerait que des questions de commodités administratives, et de préférence, locales. Mais lorsqu'il n'en va pas de même, il devient nécessaire d'utiliser les rouages administratifs du gouvernement pour transférer suffisamment de fonds des secteurs les plus riches à ceux qui sont pauvres, afin de permettre à ces derniers de ne subir qu'une imposition raisonnable.

L'habitude manifeste des petites entités économiques agricoles à disposer de surplus d'imposition afin d'accumuler des revenus qui pourront financer les services sur une même échelle que dans le reste du Canada oblige la province de l'Île du Prince-Édouard à rechercher une aide pour ses besoins fiscaux. Nous sommes l'une des provinces dont les capacités d'imposition sont insuffisantes pour faire face aux besoins et, par conséquent, il nous faudrait recevoir du gouvernement fédéral une aide accrue en sus de celle que nous recevons présentement, si nous voulons être en mesure d'améliorer substantiellement notre économie locale, de perfectionner nos services actuels et d'augmenter notre capacité d'imposition jusqu'à un niveau qui lui permette d'obtenir par la suite plus de revenus de source provinciale.

Nous nous rendons compte que de lourdes charges financières pesent déjà sur tous les gouvernements du Canada, mais, vu l'inégalité des ressources naturelles et de l'expansion économique de certaines provinces du Canada, le gouvernement doit retenir une portion suffisante des domaines d'imposition au Canada pour être en mesure de remplir les responsabilités qui lui sont dévolues par la Constitution et pour aider les provinces à faibles possibilités d'imposition à fournir des services au moins conformes aux normes nationales aux personnes qui habitent dans ses limites.

Comme M. J. Harvey Perry, ex-directeur du Bureau canadien d'études fiscales, l'a dit :

"Ce ne sont pas les besoins des provinces de l'Ontario ou du Québec qui doivent régir la forme des paiements de transferts entre les gouvernements provinciaux... La logique des finances fédérales au Canada veut que nous adoptions un étalon de mesure beaucoup plus précis que celui qui a été employé jusqu'ici. On peut dire, si l'on veut, que cette mesure se fonde sur les besoins fiscaux, mais il faut comprendre qu'elle doit inclure bien plus que les rendements en provenance des trois sources d'imposition" directes.....

Au cours de cette même allocution, il a ajouté :

base indispensable de toute répartition du revenu entre les deux échelons de gouvernement est qu'à chaque niveau du gouvernement on disposera toujours de fonds suffisants pour remplir les obligations et pour fournir des services provinciaux à un niveau national raisonnable sans faire appel à une imposition anormale. Il s'agit du principe qui veut que l'on fournisse des subsides pour les besoins fiscaux des provinces qui ont moins de potentiel d'imposition que certaines autres.

Les inégalités économiques régionales existent toujours au Canada dans les domaines des richesses, des ressources et des besoins, et résultent des inégalités dans les revenus et les capacités d'imposition des provinces, en particulier l'Île du Prince-Édouard.

Le coût des services municipaux et provinciaux **essentiels** dans une région à produits de base comme la vôtre est extrêmement élevé par rapport aux revenus fournis à tous les niveaux de taxation.

Plus nous étudions le problème des arrangements fiscaux et les résultats auxquels aboutissent les diverses formules proposées pour niveler ces inégalités et les disparités économiques, plus nous devenons conscients du fait qu'aucune formule ne peut assurer une compensation convenable pour les inégalités qui existent dans la province de l'Île du Prince-Édouard dans le domaine des ressources naturelles, de la concentration des industries et de l'éloignement des marchés; et qu'aucune formule d'application générale ne peut tenir compte d'une façon réaliste des problèmes fiscaux qu'a à résoudre notre Province ni de notre habilité à satisfaire aux besoins sans cesse croissants en services provinciaux à la mesure des normes qu'exige la société moderne. Chaque citoyen canadien s'attend, et avec raison, quel que soit l'endroit où il habite, à obtenir la même qualité de services, d'instruction, de grands-routes de transports et de santé et de bien-être, de justice, et les mêmes services dans tous les secteurs bien établis des responsabilités gouvernementales.

Nous sommes convaincus qu'un plan fiscal établi entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doit tenir compte des facteurs suivants:

- a) L'économie de la province, son expansion dans le passé et celle prévue pour son avenir;
- b) La croissance et l'expansion des charges et des services publics;
- c) Les besoins en matière de finances et de fiscalité de la province;
- d) L'autonomie des provinces, et
- e) Les responsabilités financières et constitutionnelles du gouvernement.

Une des conditions essentielles du fédéralisme, c'est que l'on tienne compte de la contribution et des besoins de tous les partenaires de l'Union. Dans un tel système, la condition de

questions qui concernent notre identité nationale. Éléments les obligations du gouvernement fédéral à l'égard des des ressources fiscales principales, reconnaissant par ces arrangements une part complète et équitable de l'expansion et de l'utilisation desquels sont basées les ententes fiscales nécessaires pour assurer l'approbation des provinces négocie complètement les principes sur par l'annonce officielle que la formule qui doit être présentée à Cependant, nos espérances ont été depuis temporairement déçues. Éléments supplémentaires substantiels pour toutes les provinces. Éléments qu'il en résultera, en dernier ressort, des avantages du 1er avril 1967. À la lumière de ces études, nous sommes convaincus que nous pouvons trouver une base ferme sur laquelle on puisse établir les nouveaux arrangements fiscaux pour les cinq années à venir, à partir et des besoins futurs aux trois niveaux du gouvernement afin de complet et détaillé des obligations, des revenus, des dépenses a effectué pour le compte du Comité du régime fiscal un examen spécial permanent pour l'étude des questions fiscales et économiques optimistes du fait que, depuis deux ans, le Comité fédéral-provincial a eu jusqu'à il y a un mois toutes les raisons de nous montrer Comme je l'ai dit précédemment, bien que nous fassions preuve d'une certaine réserve en abordant la présente séance, nous

"Nous espérons, et en cela nous sommes en accord avec les gouvernements provinciaux, que le présent Comité trouvera de meilleures façons d'établir un équilibre entre les besoins et les ressources des onze gouvernements du Canada. Les honorables députés se réjouiront, j'en suis sûr, de cet important progrès réalisé dans les relations fiscales fédérales-provinciales. Pour la première fois, le gouvernement fédéral et les provinces étudieront ensemble les problèmes fiscaux des onze gouvernements, recueilleront ensemble les données nécessaires pour faire la lumière sur ces problèmes et mettront ensemble au point des arrangements fiscaux répondant aux besoins de notre pays".

Le 15 octobre 1964, le ministre des Finances alors en fonction, l'honorable Walter Gordon, déclarait à la Chambre des communes que l'objectif du Comité du régime fiscal, comme ses attributions l'indiquent, était d'effectuer un nouvel examen complet des bases même des ententes fiscales fédérales-provinciales. Il ajoutait ensuite :

Les services provinciaux qui sont de son ressort. Le droit qu'a notre province de recevoir dans l'avenir une aide fédérale accrue afin que l'île du Prince-Édouard puisse assurer ment. En fait, nous tenterons de montrer l'urgence nécessaire et ventions fédérales inconditionnelles que nous recevons actuellement nous garantissons que nous ne serons pas amenés à renoncer aux subventions fédérales inconditionnelles que nous recevons actuellement. Établi pour la fiscalité dans notre Province, à moins que l'on ne relations fédérales-provinciales détruire l'équilibre précis

Déclaration de

L'HONORABLE A. CAMPBELL

Premier Ministre

de la

province de l'Île du Prince-Édouard

au

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

Ottawa, Canada

Le mercredi 14 septembre 1966

La province de l'Île du Prince-Édouard profite de l'occasion qui lui est offerte par la présente réunion du Comité du régime fiscal pour présenter, au nom de son gouvernement, son point de vue sur les relations fiscales fédérales-provinciales et sur le rôle qu'elles jouent dans la vie fiscale et économique de notre province.

. Je me propose, au cours de cet exposé, de m'en tenir principalement à une revue générale des relations fiscales fédérales-provinciales; nous n'aborderons pas les sujets de l'assurance-santé et des programmes à frais partagés avant d'être renseignés d'une façon certaine quant à l'ampleur du programme d'ententes fiscales qui a été établi pour les cinq prochaines années à compter du 1^{er} avril 1967.

La population de notre province attend avec beaucoup d'impatience les résultats définitifs de la présente séance ainsi que ceux de la conférence fédérale-provinciale plénière qui doit se tenir le mois prochain. D'après les données statistiques qui ont été soumises au comité de travail du présent groupe du régime fiscal, il apparaît clairement que la vie fiscale et économique de l'Île du Prince-Édouard dans l'avenir dépendra de la reconnaissance de nos besoins fiscaux et du principe de l'équité.

En présentant cet exposé, Monsieur le président, je puis vous assurer que toutes les critiques que je me permets de formuler sont faites dans un esprit constructif. Elles ne sont destinées qu'à mettre à jour les problèmes que notre province doit résoudre, l'insuffisance des moyens dont nous disposons et l'impossibilité où nous trouvons de continuer à assurer les normes actuelles de services sans recourir à une imposition de nature exceptionnelle. L'attitude de prudence extrême dont nous avons fait preuve en abordant cette réunion résulte de la crainte que nous avons de voir des modifications radicales du présent état des

PROVINCE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDWARD

de la

PREMIER MINISTRE

L'HONORABLE A. CAMPBELL

DÉCLARATION DE

Favorable au Canada. Les habitants de la Colombie britannique méritent d'être traités sur un pied d'égalité avec les autres Canadiens et de recevoir les subventions auxquelles ils ont droit pour la société Pacific Great Eastern Railway. Je répète qu'il n'est pas équitable que les habitants de la Colombie britannique acquittent seuls les coûts de construction et d'exploitation de ce chemin de fer.

Conclusion

Monsieur le président, il est temps que le gouvernement fédéral cesse de traiter la Colombie britannique comme quantité négligeable dans ses relations fiscales. Les jours du fédéralisme coopératif basé sur le favoritisme ou sur le concept "les plaines" sont servis les premiers" ou sur la proximité d'Ottawa, sont bien passés. La Colombie britannique, disposant d'un vaste potentiel pour le développement des ressources et jouissant d'une balance commerciale favorable, devrait recevoir le plus d'encouragements possible de la part du gouvernement du Canada, surtout en matière fiscale. Je répète les propos que j'ai tenus souvent lors de ces conférences: la Colombie britannique ne s'attend pas à recevoir un traitement spécial et, de toute façon, elle ne l'accepterait pas, mais elle réclame un traitement juste et équitable.

J'ai récemment dans l'un de nos journaux locaux les propos d'un député libéral qui affirmait que le Trésor fédéral gardait au moins \$200,000,000 à la disposition du gouvernement de la Colombie britannique. Ce député a ajouté, et je cite: "Cet argent n'attend que le bon vouloir des autorités provinciales."

Alors, monsieur le président, je vous signale que je suis ici aujourd'hui en ma qualité de ministre des Finances, tout disposé à récolter sur-le-champ cette somme de \$200,000,000, à laquelle le député faisait allusion.

au cours de la dernière terminée en 1961 a atteint 84 p. 100 dans la région de Prince-George, 116 p. 100 dans la région de la rivière de la Paix et 37 p. 100 dans le reste de la province.

En 1955, le premier ministre du Canada de l'époque déclarait, lors de l'étude d'une motion concernant l'attribution de subventions à la société Pacific Great Eastern Railway pour l'extension de son réseau ferroviaire à 50 milles au nord de Prince-George: "Nous estimons que les conditions économiques actuelles ne permettent pas l'extension de la voie ferrée, mais cela ne devrait pas empêcher de reconsidérer ce projet à une date ultérieure, lorsque les conditions économiques seront assez favorables pour justifier une participation fédérale aux frais de construction d'une telle extension". S'il faut que les conditions de développement économique soient prometteuses pour que le gouvernement fédéral accepte de participer aux projets de développement, il est certain que la croissance rapide de l'économie de base des régions du nord desservies par le chemin de fer, ce qui est aujourd'hui un fait et non une simple possibilité, justifie une participation fédérale à la construction de cette voie ferrée.

Le gouvernement fédéral a déjà créé des précédents en participant à la construction d'un réseau ferroviaire dans des régions en voie de développement. Mais alors que le gouvernement fédéral a accordé des subventions aux autres entreprises durant la période des travaux et pas toujours à des entreprises de rentabilité immédiate assurée, il n'a accordé des subventions restreintes à la Pacific Great Eastern Railway qu'une fois les travaux terminés et après de nombreuses requêtes à cet effet de la part des autorités provinciales. Je demande donc pour la Colombie britannique des avantages équivalents à ceux qu'on a accordés aux autres provinces dans le domaine des chemins de fer desservant des régions en voie de développement. La participation fédérale, à \$25,000 du mille, atteindrait \$19,747,500 pour le tronçon de la voie ferrée dont la province a dû seule défrayer le coût.

Je soutiens que le Pacific Great Eastern Railway mérite les mêmes subventions d'exploitation de la part du gouvernement du Canada que les deux grandes sociétés nationales de chemin de fer et que les sociétés régionales de chemins de fer, y compris celles qu'exploitent des Américains au Canada. La société ferroviaire provinciale paie des salaires identiques à ceux des grandes sociétés de chemin de fer desservant la Colombie britannique et doit maintenir elle aussi des tarifs de transport de marchandises assez bas pour pouvoir concurrencer ces sociétés qui, elles, reçoivent des subventions du gouvernement fédéral. Le chemin de fer provincial contribue aussi de façon importante à accroître le niveau de vie économique de la province et c'est encore le gouvernement fédéral qui en profite sous forme de revenus. Grâce au raccordement de ses voies aux réseaux de voies ferrées nationaux et internationaux, le Pacific Great Eastern Railway aide dans une large mesure à l'établissement d'une balance commerciale internationale des produits de base

Second Narrows à Vancouver, qui fait maintenant partie de la route transcanadienne. Construit au coût de 24.2 millions de dollars, le pont était au début un pont de péage et les droits perçus ont permis de réduire à 21.8 millions de dollars les frais de construction du pont à partager avec le gouvernement fédéral. Le refus du gouvernement du Canada de partager ces frais s'oppose aux dispositions de l'accord initial conclu au sujet de la route transcanadienne, lequel précise que le gouvernement fédéral assumera la moitié des frais de construction des tronçons aménagés antérieurement et dûment incorporés à la route. Je le répète, monsieur le président, le gouvernement de la Colombie britannique s'est "débrouillé tout seul" dans cette grande entreprise.

La moyenne, par mille, des frais de construction de la route en Colombie britannique représente presque le double de ce qu'elle est pour le reste du Canada. La part fédérale de tous les engagements financiers pris à l'égard de la route transcanadienne et approuvés depuis décembre 1949 jusqu'au mois de mars 1965, indique les conséquences que représentent pour la Colombie britannique le chiffre élevé de ses frais et le montant inférieur qu'elle reçoit du gouvernement fédéral: la proportion est de 74 p. 100 pour les provinces maritimes, de 72 p. 100 pour le Québec et, par contre, seulement de 57 p. 100 pour la Colombie britannique.

Société Pacific Great Eastern Railway

En permettant l'accès aux régions du centre et du nord de la Colombie britannique, le chemin de fer Pacific Great Eastern s'est révélé un facteur d'importance primordiale dans la croissance rapide et le développement de ces régions riches en ressources. La base économique de ces régions s'est grandement élargie: trois papeteries sont construites ou en construction et on prévoit en ériger une quatrième sous peu, alors que trois autres usines projettent de s'établir en des endroits déjà choisis le long de la voie ferrée; l'exploitation du pétrole et du gaz naturel de la région de la rivière de la Paix prend de l'ampleur, et l'on s'attend à l'investissement d'importants capitaux privés dans diverses entreprises de la région desservie par le chemin de fer. La société ferroviaire tire environ le tiers de ses revenus totaux du transport de marchandises des entreprises établies en bordure de la section nord de la voie, et l'on s'attend à ce que cette proportion augmente encore à la suite des investissements récents de capitaux dans cette région. De 1951 à 1963 - les plus récents renseignements datent de cette année-là, le nombre de déclarations d'impôt sur le revenu, et le revenu total provenant de cet impôt dans la région de Prince-George ont augmenté respectivement de 168 p. 100 et de 282 p. 100; dans la région de la rivière de la Paix, ces augmentations ont été de 471 p. 100 et 719 p. 100 respectivement, alors que les autres régions de la province n'accusaient que des hausses de 64 p. 100 et de 141 p. 100. L'accroissement de la population

de construction et le paiement de toutes les installations de transmission, au coût de 120 millions de dollars, du projet d'aménagement hydro-électrique du fleuve Nelson au Manitoba. L'Office d'expansion économique de la région Atlantique paiera les frais de construction, soit 20 millions de dollars, de l'ouvrage d'aménagement hydro-électrique de Mactaquac (N.-B.) et assurera de l'aide financière, sous d'autres formes, aux provinces maritimes, grâce au programme d'aménagement hydro-électrique dans les provinces de l'Atlantique. La majeure partie des fonds nécessaires à l'aménagement de la centrale d'énergie nucléaire que l'on propose d'établir près de Trois-Rivières (Québec), au coût de 160 millions de dollars, proviendront d'Ottawa. J'ajouterais que l'Ontario touche 70 millions par année aux fins d'aménagement de centrales d'énergie nucléaire.

Monsieur le président, je dois dire que la Colombie britannique n'a reçu aucune aide financière du gouvernement fédéral pour ses vastes aménagements hydro-électriques de la rivière la Paix et du fleuve Columbia. Autrement dit, elle "se débrouille toute seule" malgré les grands avantages que ses efforts vaudront au Canada tout entier. Je signalerai aussi que la taxe de vente de 11p. 100 imposée par le gouvernement fédéral sur les matériaux de construction a eu de sérieuses conséquences pour la province: elle a été mise en vigueur au moment où ont débuté les travaux de construction des barrages du Columbia bien que le gouvernement fédéral n'en ait pas fait mention au cours des négociations qui ont eu cours entre les trois gouvernements qui sont parties au traité. La taxe augmentera les frais de construction des ouvrages d'environ 30 millions de dollars. Le gouvernement de la Colombie britannique soutient qu'il est absolument injustifiable que le gouvernement central s'enrichisse aux frais des aménagements de la Couronne dans la province de la Colombie britannique, ce qui revient à dire, en fin de compte, aux dépens des citoyens de cette province, tandis que d'autres provinces profitent de subventions considérables et d'autres secours pour des ouvrages semblables.

Route Transcanadienne

Le gouvernement de la Colombie britannique a toujours fait valoir qu'il était essentiel d'aménager un réseau routier pour relier les provinces du Canada. A cette fin, le 24 avril 1950, notre gouvernement provincial a conclu un accord avec le gouvernement du Canada en vue de partager les frais de construction de la première route transcanadienne. Non seulement le gouvernement de la Colombie britannique a-t-il rempli les conditions fondamentales de l'accord mais, dans le cas de plusieurs tronçons et en puisant uniquement au trésor provincial, il a assuré une norme de construction de beaucoup supérieure au minimum spécifié dans l'accord. Le gouvernement de ma province n'a jamais compté que le gouvernement fédéral partage les frais supplémentaires engagés et il ne lui a jamais demandé de le faire, mais il s'oppose vigoureusement lorsque le gouvernement fédéral refuse de partager les frais de construction du pont du

de la péréquation prend une valeur différente pour chaque provin-
ce bénéficiaire selon ce qu'il en coûte aux provinces respectives
pour fournir les services publics. Malgré la péréquation, le
deuxième exposé annuel du Conseil économique du Canada explique
que l'écart qui existe entre les chiffres du revenu personnel
par tête dans les diverses régions du Canada a peu changé au
cours des quarante dernières années. L'application de la formule
de péréquation aux provinces où les frais sont peu élevés pour-
rait en réalité aboutir au subventionnement des prétendues pro-
vinces "pauvres" jusqu'à ce qu'elles aient un pouvoir d'achat
plus grand que celui des prétendues provinces riches. Le gou-
vernement fédéral montre trop d'ambition dans son zèle à appliquer
la formule de péréquation aux revenus seulement, tout en ne tenant
aucun compte des autres facteurs en cause. Si nous devons avoir
le régime de la péréquation, il ne faudrait pas l'appliquer à la
totalité des revenus. Je soutiens que la péréquation appliquée
à 85 p. 100 du revenu des provinces suffirait à compenser l'avan-
tage quant aux frais. La péréquation ne doit pas anéantir l'am-
bition que possèdent les provinces bénéficiaires d'améliorer leur
situation.

Monsieur le président, à mon avis, on peut éliminer la
péréquation elle-même en reconnaissant les droits constitutionnels
des provinces en matière de fiscalité et en abordant le problème
différemment. Toute aide financière que le gouvernement du Canada
juge nécessaire d'accorder aux régions économiquement faibles du
pays ne devrait pas entrer dans le cadre des accords conclus avec
les provinces en ce qui concerne les impôts directs.

Aménagement hydro-électrique

Le 16 septembre 1964, après des négociations prolongées
sur le plan national et international, le Canada et les États-Unis
ont échangé les instruments de ratification du traité du Fleuve
Columbia. Cette mesure a permis de commencer les travaux de
construction d'un vaste complexe d'aménagement hydro-électrique
et de maîtrise des crues dans le bassin du quatrième plus grand
fleuve de l'Amérique du Nord. Sa réalisation constitue un avan-
tage durable pour la Colombie britannique en raison de l'énergie
hydro-électrique qu'elle permettra de produire et de l'importante
protection assurée contre les inondations; en outre, le gouver-
nement du Canada et tous les Canadiens en tireront d'immenses
profits en ce sens qu'elle augmentera directement et indirecte-
ment le niveau de l'emploi et le revenu national.

A titre de membre à part égale de la Confédération, la
Colombie britannique a droit aux mêmes compensations financières
que celles accordées par le gouvernement central aux autres pro-
vinces pour les travaux d'aménagement hydro-électrique et de
protection contre les inondations. Au mois de mars 1965, le
gouvernement fédéral avait fourni plus de 77 millions de dollars
en subventions pour le projet de la rivière Saskatchewan-Sud et
il négocie actuellement un contrat visant les premiers travaux

vertu de la péréquation des impôts, certaines provinces touchent des subventions trop élevées qui, du fait qu'elles sont accordées sans condition, n'encouragent pas les gouvernements à accepter les charges fiscales.

La formule de péréquation que le gouvernement central a proposée dernièrement n'est pas du tout acceptable pour le gouvernement de la Colombie britannique. Celui-ci reconnaît que le problème des besoins en ressources fiscales existe dans certaines régions du Canada mais il est d'avis que le gouvernement fédéral s'attaque mal au problème en voulant appliquer un régime de péréquation des impôts à certains gouvernements provinciaux. Le fait d'accorder sans condition des subventions aux gouvernements ne représente pas une solution. Il faudrait plutôt aider directement les citoyens intéressés. Le gouvernement fédéral devrait aborder directement les problèmes qui empêchent les régions économiquement faibles du Canada, quelle que soit leur situation géographique, d'atteindre à des taux de croissance économique qui puissent se comparer à ceux des autres régions du pays. Il faudrait intensifier les programmes qui favorisent la croissance économique et une industrialisation établie sur une base solide; il faudrait en outre s'efforcer davantage d'instruire la main-d'œuvre ouvrière et la former à l'emploi de tous les moyens technologiques modernes qui sont à sa disposition. Dans le cas où il n'est pas économiquement possible ou motivé de favoriser le redressement, il faudrait encourager la population à se déplacer vers des régions qui présentent de meilleures possibilités en l'aidant à se loger et en lui offrant la formation académique et professionnelle voulue, tout en la payant, jusqu'à ce qu'elle soit convenablement établie. En aidant directement le particulier, on pourrait chercher à résoudre de façon équitable par tout le pays le problème des revenus déficitaires, assurer l'utilisation plus efficace des deniers publics et favoriser la bonne entente dans le pays.

Si le gouvernement du Canada insiste pour maintenir le régime de péréquation, il faudra tenir compte de certains facteurs. J'ai déjà signalé à des réunions antérieures l'importance au fait que d'une province à l'autre le coût des mêmes services publics diffère. J'ai aussi signalé le coût élevé des services essentiels en Colombie britannique et l'erreur que l'on fait en considérant comme absolu le chiffre élevé de notre revenu provincial. Notre fort revenu correspond au coût élevé de l'économie en Colombie britannique du à notre situation géographique et au mauvais effet des politiques tarifaires du pays. Lorsqu'on déclare que la péréquation des impôts d'après une base donnée permet à un gouvernement provincial de fournir un certain niveau de services dans une province bénéficiaire on présume que le coût des services s'établit à un niveau moyen. Par exemple, d'après les rapports du Bureau fédéral de la statistique sur les salaires et les traitements hebdomadaires moyens et sur les traitements moyens des professeurs des écoles publiques, on peut constater une certaine différence dans le coût des services à travers le pays. En conséquence, un dollar payé sous le régime

Le gouvernement de la Colombie britannique regarde toujours d'un oeil très sévère le principe des paiements de péréquation. C'est en 1957 que le gouvernement fédéral a fait adopter ce principe dans ses arrangements fiscaux avec les provinces afin d'assurer aux provinces à faible revenu fiscal les ressources financières voulues pour leur permettre d'offrir le même niveau de services publics que les autres provinces. Dans ces conditions, la péréquation aurait du avoir pour effet de permettre aux provinces bénéficiaires d'augmenter la productivité de leurs ressources et de raffermir leur économie. Cependant, non seulement la formule de péréquation n'a-t-elle pas réussi à faire réaliser l'objectif proposé mais elle a constitué un point litigieux pour les gouvernements provinciaux. Aux yeux des gouvernements provinciaux bénéficiaires, la formule leur apporte un revenu insuffisant et, aux yeux des provinces contributrices, elle est injuste. Il importe encore plus de signaler qu'après le maintien du statu quo en matière de ressources fiscales, nous constatons que l'on propose d'augmenter les versements aux provinces bénéficiaires. D'après le gouvernement de la Colombie britannique, la péréquation a posé pour le Canada un problème majeur qui, à certains moments, a mis la Confédération en danger; de plus, elle n'a pas encore résolu le problème fondamental. En

Lorsque le premier ministre a présenté ses observations sur la constitution du Comité du régime fiscal, il a parlé en termes chaleureux des avantages à tirer des études approfondies et des délibérations du Comité, de la volonté du gouvernement de s'écarter des "solutions toutes faites aux questions d'immédiate difficulté". L'optimisme dont on a fait preuve aux séances plénières du Comité pendant la période de choix des formules, laissait entrevoir que l'étude des responsabilités financières et des ressources des divers gouvernements apporterait des solutions concrètes et pratiques. Il est donc décevant et tout à fait utopique de se faire présenter une proposition d'ordre fiscal qui ne tient pas compte du mandat du Comité ni des besoins des gouvernements provinciaux et municipaux dont le revenu accuse un déficit de plus en plus marqué. De fait, la formule de péréquation proposée ne prévoit aucun changement sauf la base de calcul des sommes à payer à certaines provinces.

Péréquation

Le coût supplémentaire estimé qu'occasionneront ces sessions d'impôts proposées au Trésor fédéral pour l'année 1967-1968 est inférieur au montant des frais supplémentaires que comporte la formule de péréquation proposée.

d'avoir recours à une double imposition. Malgré ces nouvelles sessions d'impôts, le gouvernement fédéral retiendra la plus grande part du revenu de ces domaines fiscaux et bénéficiera de recettes fiscales accrues provenant des impôts sur le revenu à cause des sommes plus élevées que les gouvernements provinciaux pourront consacrer aux services producteurs de revenus.

mondiaux, position si indispensable à notre prospérité. Il ne faut cependant pas nous laisser aveugler par les problèmes immédiats en établissant les projets et les relations fiscales qui conviendront à l'avenir. Nous devons nous efforcer d'élaborer des plans qui assureront une libre évolution économique dans tout le pays. Nous devons élaborer des programmes qui assureront une plus grande utilisation de nos ressources naturelles, qui permettront d'instruire et de former nos citoyens et qui fourniront à l'industrie l'énergie électrique et les systèmes de transport nécessaires. C'est la seule façon pour nous de hausser le niveau de vie et celui des services de santé et de bien-être des Canadiens. Comme on l'a fait valoir par le passé, sous le régime de notre constitution, la majeure partie de ces obligations incombe aux gouvernements provinciaux.

Le gouvernement de la Colombie britannique est prêt à collaborer pleinement avec le gouvernement fédéral dans l'exécution de programmes conjoints visant à l'expansion économique du pays, comme il l'a fait d'ailleurs par le passé. Il juge, cependant, que les arrangements et les programmes fiscaux auxquels s'est engagé le gouvernement fédéral ne sont pas équitables pour tous les secteurs du Canada, qu'ils ont compliqué le problème plutôt qu'aide à le résoudre. Dans les observations qui suivront, j'ai l'intention de signaler des cas où le gouvernement fédéral a injustement traité notre province. Je me fais le porte-parole des citoyens de la Colombie britannique qui se rendent actuellement compte du traitement infligé à leur province, ce qui a donné lieu, je vous en fais part, à un mécontentement général. Ni le gouvernement de la Colombie britannique ni, j'en suis convaincu, le gouvernement du Canada ne souhaitent un tel état de choses et il y a longtemps que le gouvernement fédéral aurait dû réviser son programme d'arrangements fiscaux.

Occupation des domaines fiscaux

Le gouvernement du Canada, qui touche la grosse part des impôts sur le revenu dont le rendement est considérable, peut s'attendre à ce que ses revenus augmentent plus vite que ses dépenses. D'autre part, les gouvernements provinciaux et les municipalités peuvent prévoir un déficit de plus en plus lourd au titre de leurs revenus par rapport à leurs dépenses. Ce déficit budgétaire des provinces et de leurs municipalités dans les sphères de responsabilité provinciale, soit enseignantement, la santé, le bien-être et la mise en valeur des ressources, souligne les pressions qu'elles ont à subir. Afin de permettre aux gouvernements provinciaux de faire face comme il convient à leurs obligations, il est indispensable que le gouvernement fédéral leur cède une part accrue des impôts directs. En guise de solution pratique, je propose qu'on accorde aux gouvernements provinciaux, au cours de la prochaine période de cinq ans, 2 p. 100 de plus par année du montant des impôts sur le revenu des particuliers et 1 p. 100 de plus par année du montant des impôts sur le revenu des sociétés, sans qu'il soit nécessaire

Déclaration de

L'HONORABLE W.A.C. BENNETT

Premier Ministre

de la

province de la Colombie britannique

au

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

Ottawa, Canada

Le mercredi 14 septembre 1966

Introduction

Monsieur le président, le gouvernement de la Colombie britannique se réjouit de l'occasion qui lui est offerte d'assister à la présente réunion des autorités des gouvernements en matière financière. Je présente les observations de notre gouvernement sur des questions d'ordre fiscal et économique avec un sentiment nouveau des désirs et des aspirations des citoyens de notre province ainsi que de leur respect à l'égard de la Confédération canadienne.

La Colombie britannique célèbre cette année le centenaire de l'union de deux colonies de la Couronne britannique, l'île de Vancouver et la Colombie britannique; l'année prochaine elle marquera avec le reste du Canada les cent années d'existence de la Confédération canadienne. Sous le régime de l'union, notre province a connu l'expansion et la prospérité tant sur le plan régional que sur le plan national, et nous avons les aptitudes et les ressources nécessaires pour accélérer cette expansion à l'avantage au profit de tous les Canadiens. Toutefois, la pleine réalisation de cet essor exige le respect mutuel et la compréhension des divers problèmes des gouvernements, aux échelons national, provincial et municipal; elle exige, de plus, une répartition convenable et équitable des ressources financières qui permettent aux gouvernements respectifs de s'acquitter de leurs obligations.

Nous sommes réunis ici à un moment où la situation est incertaine, tant au pays qu'à l'étranger. La phase d'expansion actuelle, qui dure depuis plus de cinq ans, subit des tensions qui pourraient nuire gravement à une croissance encore plus marquée et à l'amélioration de notre niveau de vie sans une planification sérieuse. Les restrictions monétaires actuelles, des taux d'intérêt plus élevés que jamais, et l'augmentation rapide des frais de production et du prix des articles de consommation menacent notre position de concurrence sur les marchés

PROVINCE DE LA COLOMBIE BRITANNIQUE
de la

PREMIER MINISTRE

L'HONORABLE W. A. C. BENNETT

DECLARATION DE

Carter sur la fiscalité. Il faut cependant que cette entente provinciale permette aux provinces et à leurs municipalités de satisfaire immédiatement à leurs besoins urgents. Au Manitoba, nous avons besoin d'une augmentation sensible de nos recettes en 1967 pour répondre aux charges prioritaires de nos commissions scolaires, de nos villes, de nos municipalités et de nos centres ruraux, surtout si nous voulons alléger le fardeau du contribuable scolaire. Cet allègement s'impose de toute urgence.

Faute d'amélioration fiscale provinciale de la part du gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités devront faire face à des déficits accrus ou à de lourdes levées d'impôt auprès des contribuables déjà surchargés, ou même au deux éventualités. L'enseignement à lui seul nous placera dans cette situation sans issue, et le Manitoba considère l'enseignement comme absolument prioritaire.

Les ententes fiscales provinciales et à plus long terme devront reposer sur un partage convenable et réaliste des impôts et, bien entendu, sur une péréquation fiscale plaçant les provinces les moins fortunées au niveau des plus prospères. Sinon, les écarts de développement entre les diverses régions du Canada ne feront que s'élargir. C'est une éventualité que nous jugeons intolérable.

Il faut assurer la stabilité des recettes provinciales, et les ententes fiscales doivent continuer à comporter des garanties de paiements minimums aux provinces.

Le gouvernement fédéral ne doit pas abandonner ses responsabilités financières envers les programmes indispensables de partage de frais qui résultent en grande partie d'initiatives prises au niveau fédéral dans des domaines du ressort provincial. Il importe au plus haut point de maintenir des normes de services nationales, surtout à l'époque où les provinces et les municipalités ont beaucoup de difficulté à maintenir les services qui sont justement les plus gravement atteints par les projets fédéraux comportant l'option de retrait.

Ceci résume les vues du Manitoba sur les questions dont le Comité du régime fiscal est saisi aujourd'hui. Tous nos arguments visent à renforcer le développement régional et, par voie de conséquence, à garantir à tous les Canadiens les mêmes chances de progrès économique.

Il est vrai que des taux d'intérêt élevés peuvent, dans une certaine mesure, contenir l'inflation. Cependant, au Manitoba et dans les autres régions de la nation qui ont encore besoin de se développer dans des secteurs essentiels, des taux d'intérêt trop élevés entravent le progrès économique.

Nous avons des projets que nous devons réaliser. Nous ne pouvons pas nous permettre de suspendre nos projets d'expansion hydro-électrique si nous voulons progresser, éviter des pertes de lumière ou obliger nos usines à fermer.

Des taux d'intérêt élevés, qui peuvent arrêter des mouvements importants d'expansion dans les régions bien développées, ne font qu'augmenter nos frais en énergie et autres frais de développement sans aucun avantage et en accroissant considérablement les dépenses que devront assumer en fin de compte les consommateurs actuels et futurs.

Le cultivateur des Prairies n'a certes pas besoin qu'on lui donne des leçons de lutte contre l'inflation: il y a 20 ans qu'il se débat dans l'état persistant du prix de revient et du prix de vente. En présence de prix relativement fixes pour ses céréales, il a suscité l'admiration de l'Amérique du Nord en augmentant le rendement de ses cultures et a donné une leçon concrète aux industries mieux protégées de toute la nation. Il serait ironique qu'en retour de ses preuves d'efficacité et de discipline personnelle le cultivateur des Prairies et sa région se voient pénaliser par une nouvelle formule fiscale si peu satisfaisante et des mesures anti-inflationnistes comme la hausse des taux d'intérêt, mesures qui visent à combattre des difficultés qui ont surgi dans d'autres régions.

Nous admettons qu'il est dans l'intérêt national que le gouvernement fédéral conserve les moyens qui lui permettent d'appliquer une politique nationale de développement régional. Nous avons proposé un abattement pour les provinces de 50 p. 100 du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nous croyons qu'avec la balance de 50 p. 100, le Canada conservera largement la possibilité d'appliquer à l'économie la réglementation qui s'impose.

Conclusion

Le Manitoba s'est rendu à cette réunion du Comité du régime fiscal bien décidé à collaborer à l'établissement d'ordres de priorité réalistes pour les programmes gouvernementaux. C'est la seule façon dont nous pouvons mettre au point un régime fiscal qui nous permette de satisfaire convenablement aux besoins de nos services publics essentiels.

Nous sommes prêts à accepter une entente provisoire d'un an en attendant la fixation des ordres de priorité et les décisions qui donneront suite aux recommandations de la Commission

A propos de la péréquation fiscale, nous avons souligné que la décision de la rabaisser au niveau de la moyenne nationale compromet encore davantage l'unité nationale car elle ne fait qu'affaiblir encore les aptitudes des gouvernements régionaux à occuper efficacement de développement. Pour éliminer les disparités régionales de croissance et d'aptitude à rendre des services, exposées par le Conseil économique du Canada, nous devons placer la péréquation fiscale sur une base solide. Il faut que les recettes fiscales régulières des provinces les moins prospères soient portées au niveau des recettes des provinces les plus riches.

Disons que seule une refonte totale de la politique fédérale en matière de développement régional pourra réduire les écarts entre régions si clairement mis en lumière par le Conseil économique du Canada. D'autres pays l'ont fait, en s'appuyant essentiellement sur une politique d'ampleur nationale, et nous devons concevoir une politique nationale canadienne qui puisse en faire autant. Le projet de péréquation au niveau de la moyenne nationale compromettrait gravement les politiques nationales de développement régional même sous la forme que nous leur connaissons à l'heure actuelle.

Si l'on prive une province de la péréquation fiscale alors qu'elle est encore loin d'avoir atteint son entier développement, on bat en brèche la promesse nationale d'équité inter-régionale. Se contenter de porter la péréquation au niveau de la moyenne nationale met en difficulté toute province encore affligée de sous-développement. De telles provinces ne peuvent qu'éprouver une difficulté accrue à réaliser l'accélération de croissance qui leur est indispensable. La croissance régionale ne pourrait se poursuivre que par la péréquation intégrale et le maintien de l'appui fédéral aux programmes de frais partagés dont la majeure partie ont été lancés par le Canada.

A notre étape de développement, nous devons offrir des salaires élevés pour attirer et retenir les travailleurs dont le talent abaisse les prix de revient et accroît le rendement. Nos programmes de développement humain et de progrès économique ne doivent pas subir la menace de mesures anti-inflationnistes qui risquent de compromettre la croissance dont nous avons le plus grand besoin en entravant notre productivité.

C'est pourquoi, malgré notre désir d'appuyer le gouvernement fédéral dans toutes les mesures pratiques qu'il pourra prendre contre l'inflation, notre action ne doit pas porter pré-judice à notre développement régional essentiel.

L'inflation ne se fait pas sentir avec la même acuité dans toutes les régions. C'est ainsi que le niveau des salaires au Manitoba n'a pas augmenté aussi sensiblement que dans le reste de la nation.

Les provinces sont maintenant obligées de continuer à soutenir les programmes essentiels. Pour assumer la part qui incombe avant au gouvernement fédéral, il leur faudra la totalité des recettes provenant des taxes transférées, et même plus encore. Il faut donc s'attendre inévitablement à une recrudescence de disparités entre la qualité des services et les efforts fiscaux d'une province à l'autre.

La stabilisation des recettes provinciales

Depuis 25 ans, les provinces et le gouvernement fédéral ont fait figurer dans leurs arrangements fiscaux successifs des garanties protégeant les recettes provinciales contre les fluctuations excessives pendant les périodes d'incertitude économique. Ce progrès obtenu de haute lutte est essentiel pour n'importe quelle région. Au niveau régional, nous devons assurer directement les services les plus indispensables à notre population et à ses collectivités. Il faut que ces revenus soient stabilisés pour éviter des interruptions ou de graves réductions de ces services.

Les nouvelles propositions que le gouvernement fédéral semble vouloir nous présenter ne contiennent aucune garantie prévoyant que les recettes des ententes fiscales auront toujours un niveau minimum au-dessous duquel il ne faudrait pas que les perceptions provinciales se situent. Nous y voyons un abandon à la légère et sans logique de mesures essentielles de stabilisation qui figureraient dans toutes les ententes fiscales du dernier quart de siècle.

Nous ne savons pas ce que l'avenir nous réserve, et une province comme le Manitoba doit se sentir protégée contre des fluctuations extrêmes de ses recettes de base.

Le développement régional et l'inflation

Dans la fédération canadienne, le gouvernement fédéral assume des responsabilités de caractère global, répondant à des besoins d'ampleur nationale. Il est normal de considérer comme l'une des responsabilités nationales les plus importantes que les diverses régions du Canada soient assurées de leur plein développement. De nos jours, l'unité nationale est clairement mise en danger par les inégalités de développement d'une région à l'autre.

Les études du Comité du régime fiscal indiquent également que les aptitudes des provinces et des municipalités à soutenir leur développement régional deviennent rapidement surchargées, de sorte que les écarts de développement ne peuvent que s'élargir sans remède à mesure que les années passent.

La plus récente de ces décisions, celle que le ministre des Finances a prise en annulant les ententes forestières, ne comporte apparemment pas la moindre compensation sous forme de nouveaux arrangements fiscaux, même s'ils n'étaient qu'une solution de pis-aller.

Les autorités centrales exhortent maintenant les provinces à accepter que le gouvernement fédéral se retire de ses engagements financiers à l'égard de l'assurance-hospitalisation, des subventions à l'hygiène et les programmes relevant du régime canadien d'assistance.

Dans le cas des ententes forestières établies depuis longtemps, les provinces en sont réduites à se débrouiller seules sans que le gouvernement fédéral semble reconnaître que ces ententes faisaient essentiellement partie des programmes de développement provinciaux et régionaux, programmes envers lesquels le gouvernement fédéral s'était engagé de façon précise et pour lesquels les provinces ont déjà consenti des affectations budgétaires considérables.

Les arrangements de frais partagés ont vu le jour parce que le gouvernement du Canada voulait que tous les Canadiens profitent de services essentiels répondant à des normes nationales. La mise à exécution de ce programme a imposé d'énormes frais supplémentaires aux provinces, sans qu'il soit tenu compte de l'état de leurs recettes à l'époque. Le Canada se propose maintenant de renoncer à des charges financières qu'il a créées lui-même.

En réalité, les services sociaux dont le gouvernement fédéral envisage maintenant de se retirer financièrement sont justement ceux qui imposent les charges les plus rapidement croissantes aux budgets provinciaux et municipaux. Il s'agit de services qui répondent aux besoins de la plus grande ampleur et qui coûtent le plus cher. C'est justement dans ces domaines de l'amélioration du sort de l'homme que les écarts de développement entre les régions se font le plus cruellement sentir.

La perte de qualité uniforme des services est aggravée par la grande diversité de l'effort fiscal selon les régions, résultat inévitable du retrait massif des arrangements de frais partagés. De mauvaises répartitions des impôts compliquent encore la situation.

Il est absolument illogique, à l'époque même où le développement des ressources humaines est plus nécessaire que jamais, de reporter sur les provinces des responsabilités financières encore plus lourdes dans les domaines de cette nature. L'injustice des propositions fédérales est aggravée par la nature des compensations que le Canada envisage de concéder aux provinces. Le gouvernement fédéral donne l'impression qu'en transférant un pourcentage fiscal permettant de compenser l'abandon de l'appui financier qu'il accordait aux programmes conjoints, le Canada donne aux provinces des revenus "nouveaux". Tel n'est pas le cas.

Les gouvernements provinciaux. Lorsque le régime de péréquation n'est pas satisfaisant, l'effort des provinces pauvres pour maintenir des normes raisonnables dans les services publics qui relèvent d'elles se heurte à des charges excessives; et si elles n'arrivent pas à assurer ces normes raisonnables dans les services essentiels, l'intérêt national en souffre.

Le ministre des Finances est même allé plus loin, déclarant: "La nécessité d'uniformiser les impôts ordinaires en les portant au niveau des provinces où leur rendement est le plus élevé ne résulte pas seulement d'un souci de justice ou d'intérêt national. Les revenus et les fortunes dont dépend le rendement de l'impôt sur le revenu et celui de l'impôt sur les biens transmis par décès ont souvent été acquis dans plusieurs provinces, et l'on sait rarement avec exactitude d'où ils proviennent. Voilà qui pourrait suffire à justifier l'opinion selon laquelle une partie de ce rendement devrait être également répartie entre les différentes provinces. Mais tout en estimant que la péréquation de l'impôt sur le revenu ordinaire et de l'impôt sur les biens transmis par décès, fondée sur le niveau du rendement des deux premières provinces est d'importance capitale pour le maintien d'un régime fédéral solide..."

Le Manitoba ne voit rien qui, depuis 1964, ait pu renverser la logique et l'équité de telles promesses. En outre, comme nous l'avons démontré en 1961, les provinces qui ne peuvent obtenir de revenus suffisants de leurs ressources naturelles devraient recevoir des paiements supplémentaires de péréquation à l'égard des recettes fiscales provenant des ressources nationales. Les autres recettes fiscales provinciales ne donnent pas normalement une idée juste du potentiel fiscal relatif et ne doivent pas servir à calculer la péréquation. Ces autres impôts n'ont pas un rapport aussi direct que celui des impôts sur le revenu et les bénéfices avec la capacité de production ou la richesse fiscale d'une région. Ces impôts sont souvent levés parce qu'une province n'a vraiment pas d'autre choix.

"L'option de retraite"

Depuis l'adoption des mesures qui permettent au Canada de mettre fin à sa participation financière aux programmes conjoints, le Manitoba a suivi l'évolution de la situation avec une inquiétude croissante. Nos craintes se révèlent entièrement justifiées. La détermination manifeste du gouvernement fédéral de se retirer de responsabilités financières créées au niveau fédéral envers des programmes qui se déroulent en grande partie ou entièrement dans des domaines du ressort provincial a les répercussions les plus graves sur les trésors provinciaux déjà pressurés.

Les études du régime fiscal et les études du Conseil économique du Canada démontrent clairement que les provinces ont droit à une part plus grande des recettes fiscales. Ce qui n'est peut-être pas aussi évident, c'est que les provinces doivent aussi alléger sans tarder le fardeau des contribuables municipaux d'une partie des taxes scolaires. Cette nécessité, alliée à l'escalade des frais d'enseignement, oblige les provinces à élargir leurs ressources. Si nous ne parvenons à aucun résultat dans ce sens ici, les contribuables provinciaux devront en déduire qu'ils peuvent s'attendre à une hausse des impôts provinciaux.

Péréquation

Les délibérations sur le régime fiscal qui se sont déroulées jusqu'à ce jour semblent déboucher sur une seule issue, la nouvelle proposition fédérale de péréquation. Cette nouvelle proposition n'est certainement pas dans l'intérêt du peuple canadien. Il faut que la péréquation soit un instrument positif et efficace d'équité et de progrès pour toutes les régions du Canada. Sinon, on menace l'unité de la nation en permettant un élargissement croissant de l'écart dans le développement des diverses régions.

Un principe en cause est le niveau de la péréquation. Il est question de le faire baisser de la moyenne des deux provinces les plus prospères à la moyenne de tout le Canada. Je rappelle à l'Administration fédérale qu'elle s'est fait élire en vertu d'un programme de péréquation basé sur la province la plus prospère. Le 2 novembre 1961, à Winnipeg, M. Pearson déclarait à ce propos que le régime de péréquation basé sur la moyenne nationale "allait délibérément à l'encontre du principe même de la péréquation". Il affirmait que la péréquation selon la moyenne nationale... "était bien inférieure à la norme la plus élevée. Certaines provinces, bien que portées au niveau de la moyenne nationale, resteraient très en retard sur la province la plus riche, l'Ontario. Ce n'est certes pas la péréquation de l'équité... Il en résulterait immédiatement... que le Manitoba devrait se passer de recettes que lui apporterait une véritable péréquation". Le principe de la moyenne nationale était encore, selon lui, "un honteux abandon du principe fiscal dont le Manitoba s'est fait le champion acharné". Lors de la conférence fiscale de l'automne 1963, le premier ministre a dit que le gouvernement "en était venu à la conclusion que la solution la plus acceptable était le rétablissement de la base de péréquation... c'est-à-dire une péréquation qui porterait les paiements au niveau du rendement moyen des impôts réguliers dans les deux provinces les plus prospères".

Le ministre des Finances de l'époque a d'ailleurs confirmé cette pétition de principe dans le discours qu'il prononçait à la Chambre des communes le 7 juillet 1964 en déclarant: "Cette question de paiements de péréquation est d'une importance capitale pour les accords fiscaux conclus entre l'Etat fédéral et

Nous sommes convaincus qu'il est possible de s'entendre sur une formule fiscale provisoire pour une année, 1967-1968, qui mettrait à la disposition du Manitoba les recettes supplémentaires dont il a besoin pour répondre au minimum de ses engagements. Je répète, cette somme servira premièrement à soulager le contribuable local d'une part sensible de la charge croissante des taxes foncières qui l'accablent actuellement, surtout pour le soutien financier des écoles.

Le Manitoba propose que le gouvernement fédéral porte l'abattement standard qu'il accorde aux provinces au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, de 24 p. 100 de l'impôt fédéral de base à au moins 50 p. 100 pour l'année fiscale 1967. Pour la période transitoire d'un an, l'abattement fiscal sur le revenu des sociétés peut demeurer à 9 p. 100 des bénéfices imposables, et l'on pourrait également, pour un an, maintenir à 75 p. 100 la part des recettes fiscales sur les successions que le gouvernement fédéral accorde aux provinces. En réalisant l'entière péréquation des rendements des deux provinces les plus considérables, la modification recommandée de l'abattement de l'impôt sur le revenu des particuliers donnerait au Manitoba les recettes supplémentaires dont il a besoin pour répondre aux besoins incluctables et essentiels des services à assurer et de l'expansion au cours de la prochaine année financière.

Par contre, toute solution à plus long terme permettant réellement au Manitoba de résoudre ses problèmes fiscaux, et permettant à toutes les autres provinces de le faire également, ne pourrait que suivre l'établissement d'ordres de priorité inspirés des réalités et l'examen des propositions que pourra faire la commission royale d'enquête Carter sur la fiscalité. Nous sommes prêts à négocier un pacte d'un an couvrant la période fiscale débutant en avril 1967. Les douze mois qui suivront devront nous servir à élaborer ce qui n'est pas encore prêt, c'est-à-dire des ordres de priorité réalisables pour les programmes gouvernementaux et des dispositions raisonnables et équitables permettant d'appuyer financièrement ces programmes.

Il faut donc que le rapport Carter nous soit soumis immédiatement. C'est pourquoi nous demandons que le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité soit publié en anglais immédiatement, et que la version française paraisse ensuite dès que possible. Les provinces, tout comme le gouvernement fédéral, doivent commencer immédiatement à analyser le rapport Carter. Nous sommes inquiets d'apprendre que le gouvernement fédéral non seulement étudie ses recommandations à l'heure actuelle, mais qu'il est en train de préparer des mesures législatives fédérales inspirées de ces recommandations. Les provinces ont le droit absolu d'examiner le rapport de la Commission royale avant d'être mises en présence de nouveaux projets fiscaux fédéraux découlant des constatations du rapport Carter.

dans notre pays en matière d'enseignement que tous les engagements envers de nouveaux programmes doivent tenir compte de cette priorité majeure.

En décidant de renoncer, du moins pour l'instant, à son programme d'assurance-santé, le gouvernement fédéral donne un exemple des ordres de priorité dictés par la nécessité plutôt que par une mûre réflexion. Il y a deux ans, le Manitoba a donné l'avertissement qu'un régime universel de pension et un régime universel d'assurance-santé ne sauraient être imposés sans qu'on tienne compte de leur place dans un régime de priorités. Nous ne pensons pas que la remise à plus tard du régime obligatoire d'assurance-santé du gouvernement fédéral soit tellement dû à l'inflation. Le Manitoba estime qu'il faudrait donner suite à un régime fédéral-provincial d'assurance-santé présentée sous une forme modifiée, de façon à ne pas imposer l'assurance-santé universelle obligatoire mais plutôt à offrir un régime révisé, taillé à la mesure des besoins.

Répetons donc que, du point de vue du Manitoba, l'objet initial du Comité du régime fiscal était justement d'examiner de tels ordres de priorité parmi les besoins et de recommander des formules fiscales qui permettraient à tous les gouvernements de faire face aux responsabilités que leur imposent ces ordres de priorité.

Partage des impôts

Du fait qu'on n'ait pas encore essayé de définir les ordres de priorité et les programmes de dépenses des gouvernements il est évident que nous ne sommes nullement en mesure de conclure une nouvelle entente fiscale quinquennale. Nous savons cependant que l'écart qui existe entre les dépenses que doivent assumer les gouvernements provinciaux et municipaux et leurs recettes fiscales disponibles s'élargit à un rythme accéléré, et que les besoins des provinces et des municipalités augmentent beaucoup plus rapidement que ceux du gouvernement fédéral. Les études du Comité du régime fiscal le démontrent clairement. Les besoins des provinces revêtent maintenant un caractère de la plus grande urgence. Nous devons donc améliorer immédiatement les ententes fiscales actuellement en vigueur.

Nous devons absolument accorder la priorité à l'ensei-
gnement tout en répondant à la nécessité absolue de soulager
localement les contribuables scolaires. Nous devons également
maintenir les autres services indispensables à nos villes, nos
municipalités et nos centres ruraux. Les besoins de nos hôpitaux
et autres installations sanitaires ne font que s'accroître. Il
faut répondre à tous ces besoins ainsi qu'à toutes les autres
charges inévitables des gouvernements locaux et provinciaux, sans
se soumettre à des charges fiscales intolérables qui ne pourraient
qu'entraver l'expansion économique et sociale qui nous est
nécessaire.

n'a tenu aucun compte des besoins des provinces ni de leurs engagements de pérennité; et encore moins s'est-on soucie de la logique et de l'équité.

Lors de la constitution du Comité du régime fiscal en 1964, les grandes questions à l'ordre du jour étaient les suivantes: "quelles tâches s'imposent et qui doit s'en charger?", "qui assume les frais des tâches essentielles à exécuter en priorité?" et "où viendra l'argent?" Ces questions demeurent sans réponse. Le Manitoba a énoncé clairement que chez lui l'enseignement est prioritaire. Cette décision s'est trouvée pleinement confirmée par l'une des principales conclusions du Conseil économique du Canada. L'enseignement est à la base de tout développement de la main-d'œuvre. Il porte sur toutes les étapes de la formation et les programmes d'appui permettant de perfectionner la productivité de nos travailleurs. L'enseignement se dispense au niveau technique, professionnel, scientifique et sous toutes les autres formes d'éducation et de formation de la main-d'œuvre.

L'enseignement lui-même relève directement de la province et des municipalités, mais ses objectifs à long terme et ses avantages profitent à toute la nation. C'est un problème qu'il est impossible de confier à une seule juridiction. Il est donc indispensable que nous alléguions le fardeau du contribuable municipal en déplaçant la majeure partie du poids des frais de l'enseignement de base. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre à la disposition des provinces les ressources financières qui leur permettront de répondre aux besoins de l'enseignement, y compris la formation coûteuse et indispensable au niveau post-secondaire.

Le problème qui se pose aux provinces et aux municipalités en matière d'enseignement ressort clairement des prévisions de frais dégagés par le Comité du régime fiscal. Pour l'année 1966-1967, les chiffres déjà devenus périmés, employés par le Comité démontrent que les autorités régionales en matière d'enseignement devraient assumer des frais de plus de trois milliards de dollars. En 1971-1972, malgré la modération des taux de prévision adoptés par le groupe d'étude, les engagements provinciaux et municipaux relatifs à l'enseignement seraient de l'ordre de 5 milliards de dollars par an. Soit une augmentation de plus de 50 p. 100 en tout juste cinq ans.

Il faut trouver l'appui fiscal susceptible d'alléger les charges qui pèsent ainsi sur les économies régionales. Les possibilités de recettes régionales sont déjà mises lourdement à contribution, en grande partie par l'enseignement. Les prévisions du Comité du régime fiscal pour 1971-1972 montrent que l'enseignement absorbera près d'un tiers des budgets des provinces et des municipalités. L'expansion devant être encore plus considérable au niveau plus élevé de formation et d'enseignement dans les écoles techniques et les universités, les frais en seront accrus d'autant. Il y a tant à faire, et le plus vite possible,

Ainsi, les grands problèmes des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces demeurent sans solution. Les prévisions élaborées par nos fonctionnaires, surtout lorsqu'elles se rapprochent des observations du Conseil économique du Canada sur les ordres de priorité et le développement régional, nous sont utiles car elles nous permettent de prendre des décisions beaucoup plus judicieuses qu'auparavant. Nous avons maintenant la tâche de trouver des solutions convenant à l'intérêt général du peuple canadien.

Les ordres de priorité

A toutes les conférences plénières et aux réunions antérieures du Comité du régime fiscal, le Manitoba n'a cessé d'exhorter les gouvernements du Canada à comprendre la nécessité d'attacher un ordre de priorité à leurs programmes de dépenses. La demande croissante sans précédent imposée aux deniers publics, surtout à ceux des provinces et des municipalités, souligne le besoin urgent de ces ordres de priorité.

Lors de la création du Comité du régime fiscal, le premier ministre et ses collègues ont promis que le Comité aurait l'occasion d'étudier sérieusement les moyens de parvenir à des ordres de priorité. En réalité, cette tâche n'a pas reçu l'attention qu'elle exigeait et que nous escomptions.

Les gouvernements ne peuvent faire à la fois tout ce qu'ils souhaitent et tout ce que le peuple lui-même aimerait voir réaliser, quelle que soit la valeur intrinsèque de chaque initiative. Certains besoins doivent d'abord être satisfaits, sans quoi les services essentiels souffriront. C'est le risque que nous courons en voulant faire à la fois.

Les études du Comité du régime fiscal démontrent clairement jusqu'à présent que, même si nous ne lançons aucun nouveau programme public, les gouvernements du Canada devront recevoir plus d'argent. Tous les gouvernements et surtout les provinces, ont besoin d'une part plus grande du produit national brut, ne serait-ce que pour satisfaire aux engagements qu'elles ont déjà acceptés.

Si donc les gouvernements doivent augmenter les impôts simplement pour répondre à leurs engagements actuels, il nous faut établir les ordres de priorité qui s'imposent. Le Comité du régime fiscal prévoit pour les futurs programmes des frais qui soulignent encore davantage l'urgence d'établir des programmes pour nos dépenses. Nous n'avons encore rien fait à ce titre.

Il semble plutôt qu'on soit sur le point de nous présenter une formule de répartition n'ayant que bien peu de rapport avec les besoins des provinces et des municipalités, comme le confirment les analyses du Comité du régime fiscal lui-même. On

Quand le Comité du régime fiscal a été créé, la province du Manitoba lui voyait une mission très claire. Il devait tout d'abord évaluer les tendances des dépenses publiques au niveau du gouvernement fédéral d'une part, et à celui des gouvernements provinciaux et municipaux d'autre part. Sa tâche consistait implicitement à déterminer entre les deux échelons de gouvernement un partage des domaines fiscaux qui serait adapté à leurs responsabilités respectives et à leurs projets de dépenses. Les études du Comité démontrent que les dépenses provinciales-municipales augmentent au moins deux fois plus rapidement que les dépenses fédérales. Il s'ensuit que les provinces et leurs municipalités devraient maintenant se voir attribuer une part plus grande des ressources fiscales. Le Comité devrait se faire un devoir d'en venir à une redistribution équitable. Les provinces tiennent tout particulièrement à soulager les contribuables municipaux d'une part au moins du fardeau des frais scolaires.

En second lieu, le Comité du régime fiscal devrait se livrer à une étude des ordres de priorité et des programmes qui influent sur les décisions des gouvernements fédéral et provinciaux. Rien n'a été fait à cet égard, en dépit du fait que le premier ministre, à la demande du Manitoba, avait consenti à faire figurer cette étude au mandat du Comité. La décision qu'a prise récemment le gouvernement fédéral au sujet de l'assurance-santé souligne combien il est nécessaire d'essayer de mieux se comprendre. On peut dire en fait que les ordres de priorité et les programmes sont inhérents à une solution rationnelle de notre objectif premier du partage des recettes fiscales.

Le Comité du régime fiscal nous présente en fin de compte une nouvelle formule de répartition qui, à notre avis, n'est rien moins qu'un éloignement de l'égalité et de l'équité qui devraient régner entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous y reviendrons plus loin.

Introduction

Déclaration de
 L'HONORABLE DUFF ROBLIN
 Premier Ministre
 de la
 province du Manitoba
 au
 Comité du régime fiscal fédéral-provincial
 Ottawa, Canada
 Le mercredi 14 septembre 1966

PROVINCE DU MANITOBA

de la

PREMIER MINISTRE

L'HONORABLE DUFF ROBLIN

DÉCLARATION DE

dispenser des services répondant à la moyenne des normes nationales sans que les charges fiscales excèdent la moyenne. Nous n'atfirmions nullement, et ne voulons aucunement donner à entendre, que tout le monde devrait bénéficier des mêmes services sans rien payer en retour. Il faut comprendre toutefois que lorsque des contribuables paient autant d'impôts sur le revenu que le Canadien moyen, ils doivent bénéficier des mêmes services que ce dernier.

(3) Les accords relatifs au partage des frais devraient être conçus en fonction des besoins de chaque province. Ces dernières ne devraient pas être obligées de s'adapter aux exigences d'un seul arrangement.

Si le Canada est une fédération, c'est parce que les Pères de la Confédération ont compris que certaines choses, à réaliser dans le domaine public devraient s'accomplir selon des modalités différentes, à un rythme et une allure variables suivant la région. Lorsque des subventions conditionnelles en favorisent l'achèvement, il est toutefois entendu jusqu'ici que les projets doivent progresser d'après des méthodes identiques et à un rythme uniforme.

De toute évidence, nous ne pouvons plus nous contenter de vues aussi simplistes. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est prêt à examiner toute autre solution susceptible de garantir la bonne marche des services prévus par ces programmes sans compromettre l'aptitude du gouvernement fédéral à régir l'économie nationale.

Je suis convaincu que ces principes restent toujours valables, et j'espère que la présente conférence, ainsi que la suite, contribueront à nous rapprocher de leur réalisation. Je terminerai en citant les dernières phrases de cette partie de mon exposé budgétaire:

"Le Canada est un pays dynamique. Je crois que nous pouvons suivre divers chemins et progresser à une allure différente du moment que nous allons dans la même direction. Ce qui importe, c'est le nombre et la qualité des services publics mis à la portée de tous les Canadiens. Nous abordons une année décisive tant pour le Nouveau-Brunswick que pour le Canada. Faisons-le avec largeur de vue, en puisant dans l'enseignement du passé, mais sans y être lié. Qu'il s'agisse de partage fiscal, de péréquation ou de programmes à frais partagés, songeons au meilleur moyen d'assurer le bien public plutôt qu'aux prérogatives et aux méthodes administratives actuelles que nous pourrions maintenir."

Ce que nous proposons en l'occurrence, c'est l'application, à l'échelon national, des principes que nous utilisons au Nouveau-Brunswick dans notre programme de "chances égales pour tous". Dans cette optique, toutes les municipalités qui optent pour la perception d'un taux d'imposition standard reçoivent les fonds qui leur permettent d'assurer des services de niveau moyen. Vu la diversité des impôts provinciaux, les rouages d'une telle méthode ne semblent pas aussi simples au palier national. Néanmoins, on peut faire encore en sorte que toute province puisse

(2) La répartition, conçue en fonction de l'individu, devrait reposer sur un rendement national moyen basé sur la moyenne nationale des taux d'imposition.

Au cours des trente derniers mois, nous avons terminé une telle étude. Durant cette étude, plus qu'avant, nous avons tous mis cartes sur table. Pour la première fois, nous avons essayé de considérer les questions inhérentes au financement des services publics du Canada en nous plaçant à onze points de vue différents. Peut-être devrais-je dire douze, en pensant au contribuable, car celui qui remplit les déclarations d'impôt et trouve l'argent demandé était aussi représenté par nous tous. Si aucun de nous n'est entièrement satisfait des résultats que nous atteignons, il faudrait cependant en arriver à un compromis que nous pourrions accepter.

(1) Le partage fiscal devrait se fonder sur une étude en commun des besoins et des ressources.

J'ai énoncé à l'époque les principes dont on devrait s'inspirer, d'après le gouvernement du Nouveau-Brunswick, pour établir les accords relatifs au partage des domaines fiscaux. J'étais beaucoup plus optimiste, le printemps dernier, même si la rédaction de mon budget occupait alors tout mon temps.

Nous voici bientôt au terme d'un mode de consultation vraiment unique dans le contexte des relations fédérales-provinciales. J'espère qu'aucun membre n'entravera la réalisation du but proposé en ridiculisant en public des propositions qui représentent un essai.

Nous sommes réunis ici pour combattre l'inflation, et pourtant on dit qu'il en est qui veulent écarter les seules armes susceptibles de créer une politique fiscale nationale. Nous sommes ici pour coordonner la politique fiscale nationale alors qu'une autre province a déjà fait connaître son intention de supprimer l'un des impôts partagés sans consultation préalable avec les autres provinces à ce sujet.

La présente réunion, et la conférence plénière qui va suivre, détermineront si notre pays doit aller de l'avant comme nation, ou bien comme un groupe d'États qui partagent la même armée et le même service postal.

fiscales et par l'application de mesures qui tiendront compte du fait que ce qui favorise quatre-vingt-dix pour cent des Canadiens vivant en dehors des Maritimes peut être nuisible aux dix pour cent de Canadiens qui y vivent.

Nous comptons encore de nombreux chômeurs et bien des ressources insuffisamment exploitées. Nous demanderons donc au gouvernement fédéral de s'en souvenir lorsqu'il cherchera à éliminer ou à différer certaines dépenses.

Les mesures fiscales devraient être tout aussi sélectives. Certains impôts, de caractère national en principe (comme les impôts sur les revenus élevés), sont sélectifs dans leur application. D'autres, comme les impôts indirects, qui représentent une part de plus en plus élevée des recettes fédérales, atteignent aussi bien les riches que les pauvres.

Il faut de l'imagination et du courage pour lutter contre l'inflation. De l'imagination, pour découvrir de nouveaux moyens de lutte, et du courage pour y recourir.

J'ose espérer, Messieurs, que les délibérations des deux prochains jours apparaîtront ces qualités en pleine lumière. Désireux de participer moi aussi à ces graves discussions je propose l'application d'un impôt que j'appellerai un stimulant de la productivité.

On nous a déjà prévenus de ce que des impôts plus élevés vont être nécessaires. Contrairement à l'impôt sur le revenu des particuliers, les impôts sur les bénéfices des sociétés comportent le même taux pour toutes les entreprises, à l'exception des plus petites.

Au lieu d'augmenter ces taux sans distinction, ne vaudrait-il pas mieux songer à un impôt qui pénaliserait ceux qui se disputent la main-d'œuvre là où il n'existe aucun excédent et qui récompenserait ceux dont le champ d'activité se situe dans les zones de sous-emploi?

Je songe à une redevance d'environ un dollar par mois pour chaque employé, laquelle serait réduite de dix cents par chaque pour-cent de chômage dans la province. Calculée mensuellement ou trimestriellement, cette redevance aurait même tendance à répartir l'emploi sur une base saisonnière. Je ne prétends pas avoir étudié à fond toutes les conséquences d'une telle mesure, mais, à première vue, il semblerait qu'elle présente plusieurs avantages uniques.

J'aborderai maintenant la question des arrangements de partage fiscal.

Le problème de portée beaucoup plus longue que nous allons étudier ces deux prochains jours concerne la coordination de la politique fiscale des gouvernements provinciaux et fédéral, non pas au cours des prochains mois, mais dans les cinq ans qui vont suivre.

caractérisent notre pays, il serait extrêmement étonnant que le phénomène de l'inflation se produise partout en même temps, et, encore plus, au même degré.

Il est certaines régions, importantes par leur superficie sinon par le nombre de leurs habitants, où le problème se pose à rebours. En effet, la c'est l'argent qui fait défaut pour tirer parti des ressources humaines et matérielles dont elles disposent. Bien que les difficultés de ces régions ne soient pas insurmontables et que, de fait, on soit en train de les résoudre, leur solution ne peut venir rapidement. Il importe d'aillieurs de ne pas annihiler les résultats obtenus, si modestes soient-ils, par adoption native d'une solution.

Il faut dire que le Nouveau-Brunswick compte, depuis quelques années, une suite de réussites assez marquantes. Du point de vue économique, nos réalisations ont atteint un sommet sans précédent dans les annales de la province. Cependant notre situation diffère de celle du centre du Canada du seul fait que nous avons un bien plus long chemin à parcourir.

Il suffit de considérer le revenu par habitant du Nouveau-Brunswick, soit \$1374 par rapport à \$2296 pour l'Ontario, ou le pourcentage de chômage, 4.4 p. 100 en juillet dans les provinces de l'Atlantique contre 7.7 dans les provinces des Prairies.

Parce que nous avons du retard, nous sommes les premiers à nous res sentir des effets des restrictions d'ordre national. Notre province étant sous-développée par rapport à d'autres, nous sommes les derniers à bénéficier de la levée des restrictions économiques.

Depuis longtemps nous soutenons que l'application de programmes nationaux uniformes porte préjudice à la région de l'Atlantique et qu'il ne suffit pas, pour enrayer l'inflation, d'arrêter l'expansion économique là où l'argent est la seule denrée qui soit rare.

Jedi dernier, l'exposé de M. Sharp donnait à entendre que l'on avait peut-être abusé de certaines mesures monétaires pour enrayer l'inflation.

Nous en convenons.

Oui, nous sommes d'accord car la politique monétaire constitue effectivement une arme lourde, une arme qui trappe à l'aveuglette, et qui atteint plus rudement ceux qui sont économiquement faibles que ceux qui sont économiquement forts.

Nous nous réjouissons donc d'apprendre que la politique fiscale est appelée à jouer un plus grand rôle dans la lutte contre l'inflation. Nous nous demandons cependant avec quelque inquiétude si ce mélange de mesures fiscales sera plus indulgent à notre égard que ne l'était la politique monétaire. C'est un risque que l'on peut éviter par un recours judicieux aux réserves

Déclaration de
 L'HONORABLE L.G. DESBRISAY
 Ministre des Finances et de l'Industrie
 de la
 province du Nouveau-Brunswick
 au
 Comité du régime fiscal fédéral-provincial
 Ottawa, Canada
 Le mercredi 14 septembre 1966

Le présent Comité a été convoqué afin de débattre deux
 sujets d'importance vitale: l'inflation et les accords relatifs
 au partage des domaines fiscaux.

Si la montée en flèche actuelle du coût de la vie s'im-
 adopterons au sujet du partage fiscal constitue un facteur impor-
 tant dont dépendra la durée de la Confédération canadienne après
 son centenaire.

Je tiens à aborder la question de l'inflation en
 premier, non pour indiquer qu'elle passe avant le second thème
 à débattre, mais parce que la coordination des initiatives
 fédérales-provinciales exige une intervention immédiate.

Si l'on en juge par les multiples déclarations formulées
 ces derniers mois, il est évident que l'inflation est une "bête
 noire". Par malheur, c'est le seul point sur lequel tout le
 monde semble d'accord.

Evidemment, l'inflation est une bien mauvaise chose car
 ses conséquences ont un caractère national. Tout changement de
 prix effectué par un fabricant de Montréal se reflète presque
 instantanément dans les vitrines de tous les magasins de
 Terre-Neuve à la Colombie britannique.

Personne, même pas le fabricant, ne peut se soustraire
 longtemps à ces effets.

Néanmoins, quoique les conséquences aient un caractère
 national, il n'en va pas de même pour les causes.

Selon la définition qu'on en donne, l'inflation n'est
 autre que l'excès de pouvoir d'achat par rapport à une quantité
 de biens limitée. Etant donné l'étendue et la diversité qui

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

de la

MINISTRE DES FINANCE ET DE L'INDUSTRIE

L'HONORABLE L. G. DESBRISAY

DÉCLARATION DE

6. Le Comité du régime fiscal devrait tenir des réunions dont la fréquence et la durée dépendraient de la préparation du rapport du Comité destiné à la Conférence fédérale-provinciale dont les assises sont prévues pour la fin d'octobre 1966.

recettes fiscales, nous jugeons qu'il importe surtout de conserver un gouvernement central ferme.

Quoi qu'il en soit, les arrangements relatifs au partage fiscal devront comprendre des versements de péréquation complets.

4. Le gouvernement fédéral, par le passé, a poussé les provinces vers les programmes à frais partagés.

Il n'y a pas lieu de renoncer aux présents programmes à frais partagés. Toute modification envisagée à leur égard doit s'accompagner d'une nouvelle compensation sous forme de versements de péréquation accrus et il faut s'assurer que les modifications n'aggravent pas la situation financière des provinces.

La Nouvelle-Écosse espère qu'à l'avenir les autorités fédérales feront en sorte de consulter toutes les provinces intéressées avant d'établir ou de modifier des programmes à frais partagés. En outre, nous jugeons qu'il devient impératif d'établir sans retard un ordre de priorités pour les futurs programmes à frais partagés et l'usage des deniers publics en général.

5. L'instruction, notamment les études supérieures, doit occuper un rang prioritaire au Canada; c'est là un point critique pour les écoles professionnelles et post-secondaires, car leur financement crée bien des difficultés dans les petites provinces.

Les prévisions quant à l'accroissement du nombre des étudiants sont écrasantes si l'on examine les disponibilités actuelles en fait de personnel enseignant et de ressources. L'ensemble des frais inhérents aux études supérieures accuse une montée en flèche. L'évolution technologique élargit les cadres de la recherche et des travaux universitaires. Il faut faire face à la situation si nous voulons disposer, tant pour le nombre que pour la qualité, de savants, de cadres scientifiques et du personnel enseignant qu'impose la venue de nouveaux étudiants.

Même si la Nouvelle-Écosse estime à leur juste valeur les subventions accordées jusqu'ici à l'instruction par le gouvernement fédéral, il n'en reste pas moins que la nécessité de subventions plus élevées se fait sentir dans le domaine des frais d'exploitation universitaires, compte tenu des étudiants venus d'autres provinces.

Une aide spéciale semble s'imposer pour les écoles professionnelles et post-secondaires, ainsi que pour des projets d'immobilisations de tous genres.

La Nouvelle-Écosse est convaincue, également, qu'il faudra accorder de plus en plus de bourses à des étudiants méritants et doués, et le besoin d'une aide fédérale considérable se fera sentir.

1. Le gouvernement fédéral a inscrit à l'ordre du jour de la présente réunion un article concernant la situation économique du Canada.

Si le gouvernement fédéral estime que la situation économique du Canada justifie l'adoption de certaines mesures restrictives d'ordre économique et fiscal, le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse tient à lui signaler que ce genre de situation n'existe pas en Nouvelle-Ecosse.

La Nouvelle-Ecosse juge que le gouvernement fédéral doit tenir compte, avant la mise en oeuvre de toute nouvelle mesure de cette nature, des conditions économiques qui régissent dans les diverses régions du pays, afin d'éviter la poursuite de programmes nationaux susceptibles de porter préjudice à certaines provinces.

2. Les gouvernements représentés à la réunion du Comité du régime fiscal sont libres d'examiner toutes les méthodes qui peuvent servir à déterminer les versements de péréquation. Il appartient au Comité de décider quels sont, à son avis, les meilleurs arrangements relatifs à la péréquation.

La Nouvelle-Ecosse juge insuffisant le montant actuel des versements de péréquation.

La Nouvelle-Ecosse estime que la péréquation doit avoir comme but de doter chaque gouvernement provincial des revenus qui lui sont indispensables pour permettre à ses ressortissants de jouir d'une norme de services égale à la moyenne nationale, sans imposer à sa population un fardeau fiscal supérieur à la moyenne nationale.

La Nouvelle-Ecosse est d'avis que la méthode du revenu global, allée à un redressement touchant les ressources naturelles, prend le pas sur toutes celles qui ont été proposées. Quelle que soit la méthode adoptée en définitive, il faut inclure les recettes municipales dans les calculs servant à déterminer le montant des versements de péréquation à effectuer aux provinces. Ne pas tenir compte des recettes municipales mènerait à une attribution inéquitable et insuffisante des montants en question.

3. Toute province éprouve le besoin d'augmenter ses recettes. La Nouvelle-Ecosse est convaincue cependant que, quels que soient les arrangements en matière de partage fiscal, le gouvernement fédéral doit manifester suffisamment de fermeté pour s'acquitter de ses obligations à l'égard du pays tout entier. Tout en voyant d'un bon oeil un partage supplémentaire des

gagné par ses citoyens, particuliers ou sociétés, puisque tous les impôts doivent être acquittés à même les revenus courants ou les économies qui résultent des revenus du passé. Du fait qu'on ne connaît pas de mesure des revenus produits par province, ou les produits provinciaux bruts et que les régimes fiscaux des provinces sont établis principalement en fonction des recettes encaissées, il semble qu'un ensemble approprié des revenus des particuliers et des sociétés devrait fournir un bon moyen de mesurer la capacité fiscale provinciale. L'avantage de cette méthode réside en ce que les renseignements statistiques pertinents sont disponibles et que la méthode est relativement simple. Cette mesure qui peut être appelée mesure du "revenu global" sera exposée dans un rapport complémentaire.

Le fait que les auteurs du document de février sur la méthode de l'indicateur fiscal aient jugé nécessaire de louer la méthode du revenu global ne revêt-il pas la plus haute signification?

Pour toutes les raisons susmentionnées, la Nouvelle-Écosse est d'avis que la méthode du revenu global représentative, s'il est suffisamment tenu compte de l'ensemble des revenus des ressources nationales, la meilleure méthode disponible pour mesurer la capacité fiscale. Elle devrait être recommandée par le présent Comité à la Conférence fédérale-provinciale pour servir de base aux meilleurs accords de péréquation possibles pour la période allant de 1967 à 1972.

che toute exactitude ou précision. Aucune méthode qui présente une telle lacune ne peut prétendre servir à évaluer la capacité fiscale. L'étude des Etats-Unis mentionnée précédemment NE commet PAS cette erreur.

Comme la méthode de l'indicateur fiscal se base essentiellement sur les dépenses des contribuables, elle fait peu de cas de l'épargne. Ce fait est partiellement, mais d'une façon minimale, compensé par l'inclusion du revenu des particuliers parmi les nombreux facteurs dont il faut tenir compte dans les calculs. Vu que le montant des économies est certainement un facteur important pour évaluer l'ampleur des moyens de paiement existants, toute méthode qui n'en tient pas compte ne peut donner une image déformée de la réalité. En outre, cette représentation faussée sera au désavantage de ceux qui sont les plus dépourvus de fonds.

La méthode des revenus globaux supprime ces deux inconvénients.

Les désavantages de la méthode du revenu global sont exposés dans l'étude de février 1966 sur la méthode de l'indicateur fiscal. Ceux-ci sont les suivants :

a) elle ne permet pas une évaluation satisfaisante de l'assiette fiscale des revenus qui résultent des impôts frappant la production, comme les ressources naturelles.

b) elle ne reflète pas le potentiel des revenus qui résulte des impôts sur les avoirs tels que les droits de succession qui sont levés sur l'accumulation des épargnes; et

c) elle ne prend pas en considération les variations de la répartition des recettes ou le graphique des dépenses provinciales comparées.

La première de ces objections n'est pas valable. Les recettes provenant des ressources naturelles et le potentiel de recettes peuvent être calculées d'une façon appropriée ou de l'autre et les redressements nécessaires peuvent être effectués. Nous avons déjà traité ce sujet.

Les deux autres objections sont techniquement valables mais ne se sont pas révélées suffisamment importantes pour influer sur l'ensemble de la situation.

Le passage suivant apparaît au sommet de la page 3 du document de février 1966 traitant de la méthode de l'indicateur fiscal :

"On s'accorde généralement à dire que le moyen d'évaluer en dernier ressort la capacité fiscale d'un gouvernement est le revenu touché ou le revenu

Le paragraphe 14 dit en partie que "puisque le choix entre les deux façons d'envisager les choses doit reposer sur des principes plutôt que sur une base technique, il est inutile de s'étendre sur le degré de 'précision' relative des deux méthodes. L'une peut être aussi précise que l'autre mais elle se sert d'un concept entièrement différent". L'à-propos de cette remarque nous échappe.

Nous essayons de mesurer les possibilités de recettes fiscales - de mesurer la capacité fiscale. Le dictionnaire international Webster définit le "fait" comme étant "quelque chose qui existe en réalité". La capacité fiscale est quelque chose qui existe en réalité. Il s'agit d'un fait. Nous nous efforçons de mesurer cette réalité telle qu'elle existe dans chaque province et telle qu'elle se trouve dans la moyenne nationale. Nous essayons de la mesurer de la façon la plus précise possible. Dire qu'il est inutile de débattre si une façon de mesurer est plus précise qu'une autre, ce serait nier les obligations que le Comité a assumées en vertu de son mandat.

S'il y a deux ou plusieurs façons théoriques d'évaluer la capacité fiscale, il appartient certainement au Comité d'examiner avec soin chacune d'elles afin de découvrir quelle est la plus précise. On ne peut en choisir une à sa fantaisie. A regret nous devons dire que nous sommes forcés de dire que les raisons qui motivent la proposition fédérale ne sont pas convaincantes.

Conclusion

Nous prétendons qu'en plus des désavantages que présente la méthode de l'indicateur fiscal, désavantages qui ont été exposés dans deux études faites en février 1966, la proposition fédérale de juillet 1966 présente deux inconvénients très sérieux:

- a) elle ne tient aucun compte des recettes, des obligations et de la capacité fiscale des municipalités;
- b) elle ne tient que partiellement compte des économies.

L'omission des données statistiques municipales est un handicap fort grave, comme nous l'avons précédemment exposé dans cette déclaration. Le résultat est une image déformée qui empêche

Sauf respect, cette observation ne semble pas juste. La méthode du revenu global ne laisse rien entendre quant à la façon dont les provinces devraient prélever les impôts. Elle ne fait que mesurer leurs capacités fiscales. La méthode ne suggère même pas comment elles devraient exploiter cette capa-

cité.

Cette observation estime aussi que la formule de péremption adoptée devrait tenir compte des méthodes fiscales appliquées réellement par les provinces. Selon la Nouvelle-Ecosse, cette observation est erronée.

Les méthodes fiscales des provinces n'entrent pas en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'établir une répartition de leurs capacités fiscales. Qu'une province prête dépendre, disons, de l'impôt sur le revenu, et une autre de la taxe de vente, cela n'a aucun rapport avec la capacité fiscale de chacune. Je répète qu'une province peut s'attendre à ce que ses municipalités assument de nombreuses obligations qui doivent être financées surtout par un impôt foncier alors qu'une autre province sait que ses municipalités assument très peu d'obligations en s'appuyant sur l'impôt foncier. Mais cela n'a aucun rapport avec leurs capacités fiscales respectives. Celles-ci restent les mêmes, peu importe les méthodes fiscales des provinces, c'est-à-dire la façon dont celles-ci perçoivent les impôts.

Les paragraphes 10 et 11 de la proposition fédérale poursuivent dans la même veine en soutenant qu'il est plus important, aux fins de la répartition, de connaître les méthodes fiscales des provinces que leur revenu global. Mais, leurs méthodes fiscales ne sont pas une mesure de capacité fiscale. Elles ne font qu'indiquer comment cette capacité est exploitée. On ne peut rien voir en elles qui s'applique à la répartition. Le paragraphe 12 dit en partie que "le régime fiscal représentatif semble plus équitable car il tient compte de la situation telle qu'elle est. Par exemple, selon la méthode du revenu global, on suppose qu'une production d'un dollar de cuivre ou de nickel constitue pour le gouvernement une source de recettes" potentielle équivalente à la production d'un dollar de pétrole.

Cette observation porte uniquement sur les ressources naturelles. Elle laisse supposer que la méthode du revenu global n'offre qu'une seule façon de déterminer l'ajustement relatif aux ressources naturelles. Mais ceci est faux. N'importe quelle façon de calculer le redressement dans le cas des ressources naturelles peut servir à la méthode du revenu global. Nous avons traité ce point précédemment.

Le paragraphe 13 se lit en partie: "du fait de ses rapports avec les méthodes d'imposition actuelle, il semble beaucoup plus facile d'expliquer au public le système représentatif d'imposition". Nous affirmons que ceci est faux. Ce

On reconnaît que la méthode de l'indicateur fiscal est analysée dans un document émanant des États-Unis et intitulé "Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort" (Mesures de la capacité fiscale des états et des collectivités et tentatives en matière fiscale); c'est une publication de la Commission consultative des États-Unis sur les relations inter-gouvernementales. Selon la Commission, la méthode de l'indicateur fiscal permet une mesure convenable de la capacité fiscale, vu les circonstances particulières de ce pays et les données dont celui-ci dispose. Elle admet cependant qu'en dépit de ces circonstances et de ces données, il y a aussi de bonnes raisons de recommander la méthode du revenu global.

Il est essentiel de noter que:

- a) Les conclusions de cette Commission étaient fondées sur d'excellentes données statistiques qui ne sont PAS disponibles au Canada;
- b) La Commission accorde l'importance voulue à la capacité financière et fiscale des municipalités ou des collectivités; et
- c) Les conclusions de la Commission n'ont pas réussi à convaincre les États-Unis de prendre comme base les mesures qu'elle proposait.

Il ne fait aucun doute que la proposition des fonctionnaires fédéraux s'inspire en grande partie du document américain. La proposition énumère certains avantages que posséderait la méthode de l'indicateur fiscal mais, tout en reconnaissant son mérite, nous n'avons pas la certitude que ce document prouve l'existence de ces avantages ou, en certains cas, qu'elle les laisse même deviner.

La Nouvelle-Ecosse, de toute façon, a étudié minutieusement la proposition et désire faire quelques commentaires pertinents. Ceux-ci sont faits très respectueusement mais énergiquement aussi et avec la conviction qu'ils sont bien fondés vis-à-vis de la proposition avancée.

Les paragraphes 9 à 14 tendent à comparer les méthodes du revenu global et de l'indicateur fiscal et ils en tirent des conclusions qui veulent faire croire à la supériorité de cette dernière méthode. Analysons ces comparaisons et ces conclusions.

Le paragraphe 9 débute en disant que la méthode du revenu global "permet de mesurer toutes les sources de recettes que peut exploiter chaque province". Le paragraphe observe que la méthode du revenu global ne fait que préconiser "comment les provinces devraient percevoir les impôts mais elle ne tient vraiment pas compte de la façon dont elles-ci les perçoivent réellement".

L'arrangement actuel reconnaît ce facteur car il tient compte de l'existence ou de l'absence de ressources naturelles. On prétend qu'on devrait insister le plus possible sur ce facteur et que le présent arrangement néglige de le faire.

L'expression "ressources naturelles" semble à cet égard s'appliquer aux forêts, aux mines, au pétrole, au gaz naturel et à l'énergie hydro-électrique.

Les deux documents de février mentionnés plus haut recommandent des méthodes qui tiendraient compte des ressources naturelles. Le document concernant le revenu global propose que les ressources naturelles soient considérées globalement comme "mesure de capacité fiscale en fonction des "recettes produites". Le document concernant l'indicateur fiscal traite les ressources naturelles séparément en rapport avec différentes mesures de capacité fiscale.

L'alternative entre la méthode du revenu global et celle de l'indicateur fiscal ne détermine pas la façon de traiter les ressources naturelles. Dans les deux cas, les conclusions obtenues avant d'examiner les ressources naturelles doivent être rectifiées en fonction des ressources naturelles, ce qui prouve que celles-ci doivent être traitées de la manière qui leur convient le mieux.

La Nouvelle-Écosse doute de la justesse de la formule combinée proposée dans le document sur le revenu global. Ce document prétend qu'un dollar de production d'une ressource assure la même capacité fiscale qu'un dollar de production de toute autre ressource. Cette théorie semble assez discutable.

La formule du "revenu produit" semblerait par ailleurs assez satisfaisante si elle s'appliquait à chaque ressource séparément.

La formule du revenu réel utilisée dans le document sur l'indicateur fiscal semblerait satisfaisante également. Elle peut en toute logique être utilisée dans la méthode du revenu global et la Nouvelle-Écosse croit qu'il devrait en être ainsi.

La proposition fédérale

Comme je l'ai dit plus haut, les fonctionnaires du gouvernement fédéral ont fait une proposition à la réunion du Comité permanent qui s'est tenue les 26 et 27 juillet. Ils ont proposé que la méthode de l'indicateur fiscal, qu'ils ont nommée le "régime fiscal représentatif" soit utilisée comme mesure de la capacité fiscale. La Nouvelle-Écosse, dans la présente déclaration, continuera d'utiliser l'expression "méthode de l'indicateur fiscal".

Le revenu combiné des gouvernements provincial et municipal de cette province par habitant ne sera peut-être ni plus ni moins élevé que celui des autres provinces.

On doit aussi se rappeler que les gouvernements municipaux, qui relèvent des provinces, assument des obligations importantes et onéreuses. Si la péréquation vise à permettre à toutes les provinces de fournir au moins une norme nationale moyenne de services, elle ne doit pas se restreindre aux seuls services dont les provinces assument les frais.

Le Comité du régime fiscal a reconnu la nécessité d'établir des chiffres globaux pour les provinces et les municipalités lorsqu'il a déclaré que les prévisions des recettes et des dépenses seraient vides de sens à moins de s'appliquer à la fois aux provinces et aux municipalités.

L'impossibilité pour certaines provinces de fournir des services conformes aux normes nationales atteint les services municipaux aussi gravement que les services qui, de l'avis général, relèvent de la compétence provinciale. Il serait illogique de ne pas tenir compte des besoins municipaux qui résultent, entre autre, du coût sans cesse croissant de l'instruction primaire et secondaire.

On doit reconnaître que des paiements de péréquation qui ne tiendraient pas compte des recettes municipales seraient en contradiction avec le mandat du Comité, car il établit ce qui suit: "Méthodes d'évaluation des besoins fiscaux et de la capacité fiscale des provinces et des municipalités canadiennes".

La Nouvelle-Écosse soutient donc catégoriquement que toute formule de péréquation doit inclure les recettes municipales afin:

- a) d'établir une comparaison juste et logique entre les capacités fiscales des provinces; ou
- b) de respecter le mandat et l'objectif général du Comité.

Les ressources naturelles

L'existence de certaines ressources naturelles au sein d'une province lui permet de percevoir des recettes découlant directement ou indirectement de ces ressources. Vu que de telles recettes servent à la province pour assurer des services publics, elles constituent un élément essentiel de sa capacité fiscale. On doit, par conséquent, tenir compte des ressources naturelles quand il s'agit de résoudre le problème de la péréquation.

La répartition des tâches entre les provinces et leurs municipalités varie beaucoup d'une province à l'autre. Par conséquent, un gouvernement provincial qui assume directement les fonctions qu'assument les gouvernements municipaux dans d'autres provinces aura besoin d'un revenu plus élevé par habitant. Mais

Les revenus des municipalités

Si la méthode de péréquation adoptée ne fait pas disparaître les carences actuelles dans chaque facteur de capacité fiscale, alors la nécessité de maintenir ces subventions est encore plus grande—c'est même une nécessité absolue. Non seulement les provinces ne seraient pas alors en mesure de combler les déficits passés, mais elles augmenteraient l'écart de plus en plus chaque année.

Cependant, même si on adoptait une méthode de péréquation qui tiendrait compte de tous les facteurs de capacité fiscale, il faudrait, croyons-nous, continuer ces subventions durant plusieurs années encore, en attendant que l'écart soit comblé.

Même si l'on acceptait actuellement une méthode de péréquation qui assurerait à ces provinces une péréquation complète, quelle que soit la norme choisie, il faudrait beaucoup de temps aux provinces de l'Atlantique pour se mettre au niveau du reste du pays. Leur faible capacité fiscale qui persiste depuis longtemps leur a fait prendre de plus en plus de recul. Il faudrait plusieurs années de péréquation complète pour leur permettre d'atteindre le niveau national. La péréquation totale seule, tout en permettant à ces provinces de dépenser pour leurs services publics des montants par tête qui approcheraient ceux dépensés par les autres provinces, ne leur permettrait pas de combler le fossé qui s'est creusé au cours de tant d'années de carence.

Même si l'on acceptait actuellement une méthode de péréquation qui assurerait à ces provinces une péréquation complète, quelle que soit la norme choisie, il faudrait beaucoup de temps aux provinces de l'Atlantique pour se mettre au niveau du reste du pays. Leur faible capacité fiscale qui persiste depuis longtemps leur a fait prendre de plus en plus de recul. Il faudrait plusieurs années de péréquation complète pour leur permettre d'atteindre le niveau national. La péréquation totale seule, tout en permettant à ces provinces de dépenser pour leurs services publics des montants par tête qui approcheraient ceux dépensés par les autres provinces, ne leur permettrait pas de combler le fossé qui s'est creusé au cours de tant d'années de carence.

Subventions de redressement des provinces atlantiques

La norme utilisée pour la péréquation devrait être, à notre avis, la moyenne nationale de capacité fiscale.

Le Parlement a établi ces subventions aux provinces de l'Atlantique car il s'est rendu compte que leur capacité fiscale est depuis longtemps bien inférieure à la moyenne nationale. Ces subventions doivent compenser en partie ce déséquilibre et aider ces provinces à fournir à leurs habitants des services se rapprochant davantage de ceux du reste du Canada.

- a) injuste et
b) inapplicable.

Elle est injuste parce qu'il n'existe pas de motifs logiques ou raisonnables de demander à la province dont la capacité fiscale est la plus élevée qu'elle consente à ce qu'on défraie du Trésor fédéral des sommes, en grande partie fournies par le travail de ses habitants, pour que les autres provinces puissent avoir une capacité fiscale égale à la sienne. Appliquer une telle mesure équivaldrait à faire la péréquation des avantages géographiques, des ressources naturelles et de la chance en général. Ce serait faire la péréquation des avantages de la sagesse du gouvernement, et de l'industrie, de l'activité et de l'énergie de la population. Ce serait décourager la prudence gouvernementale et le sens des responsabilités dans les dépenses provinciales.

La proposition est inapplicable car on ne peut s'attendre que la province disposant de la plus forte capacité fiscale ne se sente pas à tout moment lésée et traitée injustement. Elle est inapplicable parce qu'inévitablement elle persuaderait d'exiger en toute bonne logique que l'on tienne pleinement compte du coût relatif des services, tout comme de la capacité fiscale, ce qui, d'après les renseignements que nous possédons ou prévoyons obtenir, ne peut raisonnablement se réaliser.

Cet argument vaut autant contre le choix de la moyenne des deux provinces les plus "riches".

D'autre part, pour être juste envers tous les Canadiens, l'avenir de l'unité nationale et l'essor général du pays exigent que chacun, où qu'il soit, ait équitablement accès à la richesse nationale qu'il a contribué à créer. Chacun ne peut espérer vivre aussi bien que le plus riche, mais chacun est en droit de s'attendre à ce que son gouvernement provincial et son administration municipale lui fournissent des services qui ne soient pas déraisonnablement inférieurs à ceux des autres provinces, sans avoir à lui imposer un fardeau fiscal insupportable par rapport à celui des habitants des autres provinces. Voilà quel doit être le but de la péréquation.

Une méthode de comparaison communément acceptée pour mesurer les réalisations, ou la capacité, ou le traitement, est de voir quelle est la moyenne, et si l'objet de la comparaison est au-dessus ou au-dessous de la moyenne. Si celui-ci se situe au-dessous de la moyenne, on estime généralement que des améliorations s'imposent. S'il se situe au niveau de la moyenne ou au-dessus, le besoin d'amélioration est moins grand, et diminue à mesure que le niveau s'élève au-dessus de la moyenne.

La Nouvelle-Écosse suggère donc que le niveau logique de services publics soit le niveau moyen des dix provinces du Canada, que nous désignerons ci-après comme moyenne nationale. Nous proposons donc que la péréquation ait pour but de permettre

pourquoi, il devrait pouvoir être accepté sans peine par le gouvernement fédéral et les provinces à capacité fiscale supérieure. Les provinces de capacité fiscale moindre devraient être disposées à l'accepter en attendant qu'un chiffre plus précis soit disponible.

La proposition que les fonctionnaires fédéraux ont faite le 20 juillet dernier reconnaît la nécessité d'un dégrèvement de ce genre. Même si cette proposition portait sur la méthode de l'indicateur fiscal, on peut y lire ce qui suit à la page 20 (article 74):

"Il faudrait procéder à un redressement de façon à exclure du total des ventes au détail le montant des ventes des denrées alimentaires. On propose une exemption de \$350 par habitant (étalée d'après les données de 1964). Ce montant est l'estimation qu'ont fait les comptes nationaux pour tout le Canada des dépenses acquittées par les particuliers au titre de l'alimentation. Il devrait s'accroître comme il se doit avec le temps."

Il faut aussi tenir compte d'autres dépenses de toute première nécessité. Nous croyons que ces dépenses dépassent \$150 par année et que le montant de \$500 par habitant est raisonnable.

Résumons donc le point de vue de la Nouvelle-Écosse sur la mesure de la capacité fiscale:

a) La meilleure méthode de calcul de la capacité fiscale est la méthode du revenu global, si l'on tient judiciairement compte de tous les revenus provenant des ressources naturelles;

b) dans le cas du revenu global, il faut déduire du montant par habitant du revenu des particuliers un certain montant pour tenir compte du fait que chacun doit affecter quelque argent aux choses indispensables à la vie et que cet argent ne peut servir à acquitter l'impôt; et

c) Le montant de cette déduction devrait être de \$500.

La norme de péréquation

On pourrait prétendre qu'une véritable péréquation exige le nivellement de tous les degrés de capacité fiscale, de préférence en fonction de la norme la plus élevée, ou, peut-être, en fonction de la moyenne des deux plus élevées. La Nouvelle-Écosse n'est pas d'accord avec cette proposition parce qu'elle est

La Nouvelle-Écosse soutient que la méthode du revenu global, si elle traite des ressources naturelles séparément, est de beaucoup le meilleur choix et qu'elle devrait servir de base aux accords de péréquation pour la période 1967-1972. Nous proposons que le Comité du régime fiscal fasse des recommandations en ce sens à la Conférence fédérale-provinciale.

Mesure du revenu global

En ce qui concerne le domaine de la fiscalité, la Nouvelle-Écosse souscrit au principe que toutes les taxes se paient avec des revenus. On peut payer des taxes avec des revenus antérieurs, par exemple dans le cas des impôts sur les biens transmis par décès, avec des revenus actuels, par retenues sur le traitement ou par remises trimestrielles, ou avec des revenus anticipés, lorsqu'on emprunte pour payer des arriérés; mais on paie toutes ses taxes avec ses revenus.

En conséquence, le revenu constitue la meilleure mesure de la capacité du contribuable, c'est-à-dire de la capacité fiscale. Cette mesure est à la fois la meilleure et la plus pratique à tous égards.

Il faut se rappeler qu'aux fins de l'impôt, le revenu se subdivise généralement en deux catégories: le revenu des particuliers et le revenu des sociétés. Il faut tenir compte de l'une et de l'autre catégories pour mesurer la capacité fiscale car elles servent toutes deux à acquitter les impôts.

Il faudra procéder à des ajustements pour tenir compte du fait que, selon la méthode actuelle de rapport statistique généralement utilisée, le revenu des particuliers est en majeure partie déclaré sous sa forme brute, alors que c'est le revenu net des sociétés qui est déclaré. Le document de février mentionné ci-dessus propose une méthode qui permet de faire ces ajustements facilement et indique comment calculer le chiffre qui permettra d'établir le "revenu global".

Dans le document de février 1966, il n'est toutefois pas fait mention d'un fait important. Lorsque l'on essaie d'établir une mesure précise de la capacité de payer l'impôt, il faut recommander que chaque individu a besoin d'une partie de son revenu pour se procurer les choses essentielles à la vie, laquelle n'est plus disponible pour acquitter l'impôt quel qu'il soit. Il faut donc réduire d'un certain montant le revenu des particuliers pour tenir compte de ce fait.

Pour les besoins actuels du Comité, on pourrait accepter le chiffre de \$500, qui paraît bien inférieur au montant que chacun doit dépenser pour se procurer les choses de première nécessité et qui n'est donc pas disponible pour l'impôt. Par conséquent, ce montant n'est pas aussi utile aux provinces de faible capacité fiscale que le serait le chiffre réel. C'est

recevoir des sommes considérables qui n'auraient pas été mises à leur disposition autrement. Cela a été d'un grand secours pour les citoyens de ces provinces, nous le recommandons sans hésiter. La Nouvelle-Ecosse est également heureuse de reconnaître les avantages importants dont jouissent ses habitants grâce aux subventions de redressement accordées aux provinces atlantiques.

Nous recommandons que les provinces qui n'en sont pas bénéficiaires ont accepté ce qui a été fait et qu'elles ont même généralement contribué à l'assistance accordée aux provinces dont la capacité fiscale est inférieure - et que la charge est loin d'être légère pour le Trésor fédéral.

Cependant, cela étant dit, il faut se souvenir que d'après son mandat, le Comité est chargé d'étudier la répartition au sens le plus large du terme. Pour ce faire, il semble approprié d'envisager d'abord les deux questions sur lesquelles il n'y a pas eu d'accord général.

Evaluation de la capacité fiscale

L'évaluation actuelle de la capacité fiscale se base uniquement sur l'habileté des provinces à lever des fonds provenant des impôts sur le revenu des particuliers, des impôts sur le revenu des sociétés et des impôts sur les biens transmis par décès avec quelques redressements en ce qui concerne les revenus provenant des ressources naturelles.

Nous sommes d'avis que cette évaluation est très insuffisante car elle ne tient pas compte de plusieurs des éléments dont l'ensemble définit la capacité à payer des impôts ou à lever des fonds. Nous pensons que cette opinion est généralement acceptée par les fonctionnaires et les conseillers qui ont participé activement au travail du Comité du régime fiscal. Cela a été reconnu par le Parlement lorsque les subventions de redressement aux provinces maritimes ont été autorisées. Il ne nous semble donc pas nécessaire de présenter des arguments détaillés pour le moment, mais nous sommes prêts à le faire s'il existe une divergence d'opinions d'importance.

Les échanges de vues entre les fonctionnaires qui travaillent à ce Comité semblent indiquer qu'il existe au moins deux méthodes de mesurer la capacité fiscale, meilleurs que celle-ci. L'une est connue sous le nom de méthode du revenu global et l'autre sous le nom d'indicateur fiscal ou de méthode représentative d'imposition. Elles sont décrites dans deux documents rédigés par les fonctionnaires en février 1966. Les deux méthodes doivent tenir compte équitablement des ressources naturelles.

monde. Cependant des changements s'imposent si l'on veut avoir des améliorations. Par conséquent, en faisant des améliorations, nous devons accepter comme probable que certains gouvernements considéreront ces améliorations non entièrement conformes à leur goût. Cela ne devrait pas nous décourager dans notre recherche du meilleur principe ou de la meilleure méthode. Lorsque nous les trouverons, cependant, il nous faudra rechercher une façon d'atténuer les difficultés qu'ils pourraient entraîner pour divers gouvernements sans toutefois oublier que ce principe ou cette méthode constituent l'objectif que nous voulons atteindre.

La péréquation en général

Le mot péréquation a acquis un sens particulier depuis que des arrangements financiers fédéraux-provinciaux existent au Canada. Il sert à décrire l'admission des différences qui existent entre les provinces lorsqu'il s'agit de lever des fonds destinés aux services publics, et les efforts faits pour compenser cette différence, en partie au moins, au moyen de versements provenant du Trésor fédéral.

Il n'est plus nécessaire de déclarer que ces différences existent ni qu'il est conforme à l'intérêt national de compenser partiellement ces différences en effectuant ces versements. Le fait est maintenant reconnu et la pratique existe depuis nombre d'années.

Néanmoins, on n'est pas encore arrivé à un accord général sur les points suivants:

- a) La meilleure mesure de l'habilité d'une province à lever des fonds destinés aux services publics, cette habilité sera appelée ci-après "capacité fiscale"; et
- b) La mesure dans laquelle il faut compenser les différences de capacité fiscale des provinces, c'est-à-dire la norme que doit viser la péréquation.

Nous sommes donc d'avis que, pour ce qui est de la question de la péréquation, notre Comité devrait surtout se préoccuper d'en arriver à un accord sur ces deux points.

Il a déjà été dit que, par le passé, on a eu tendance à fixer une somme destinée à la péréquation qui semblait correspondre aux moyens du gouvernement fédéral et qu'ensuite on établissait une formule pour répartir la somme.

Il faut reconnaître que cela représentait une grande amélioration sur l'époque plus reculée où l'on ne tenait pas compte de la capacité fiscale. En conséquence, la Nouvelle-Ecosse et quelques autres provinces ont reçu et continuent à

Définition des principes

à son mandat, d'étudier toutes les possibilités qui lui semblent dignes d'attention sans aucune crainte que son travail et ses recommandations soient infirmées parce que le gouvernement fédéral a déjà décidé des mesures à prendre. Continuons donc notre travail en nous basant là-dessus.

Le Comité doit étudier un certain nombre de questions. Il semble que la dérégulation soit l'une des plus importantes. Avec votre permission, Monsieur, je veux présenter le point de vue de la Nouvelle-Écosse à ce sujet.

Qu'on me permette de suggérer en commençant qu'il nous faut d'abord étudier les principes ou méthodes à appliquer, et qu'il nous faut entreprendre une recherche diligente et aussi libre que possible du principe ou de la méthode qui seront les meilleures pour le Canada et, en fin de compte, les plus justes pour tous les Canadiens. Nous ne devons pas nous laisser influencer dans notre choix de principe ou de méthode par des procédés qui ne constitueraient que des expédients temporaires ou un pas hésitant sur la route qui mène au meilleur régime de dérégulation possible.

Une fois que nous nous serons mis d'accord sur le principe ou la méthode qui conviendrait le mieux, il sera temps de considérer ce que ce principe ou cette méthode signifient du point de vue financier ou quelles difficultés ils peuvent créer pour un gouvernement donné ou pour certaines personnes.

Au cas où le principe ou la méthode choisis entraîne- raient des difficultés inacceptables pour certains gouvernements si on les appliquait immédiatement et entièrement, nous pourrions envisager des arrangements convenant à une période de transition afin d'alléger les difficultés créées par ces changements.

Si, par exemple, le principe ou la méthode choisis exi- gent une somme d'argent supérieure à celle que le gouverne- ment fédéral pense pouvoir accorder à l'heure actuelle, la somme à verser pourrait être réduite provisoirement et augmentée par étapes successives au cours des années jusqu'au moment où la somme complète serait atteinte.

De même, si le principe ou la méthode choisis pré- voyaient pour une province des versements inférieurs à ceux qu'elle reçoit actuellement, la réduction pourrait être réalisée par étapes successives.

Il semble généralement admis que les arrangements actuels ne sont pas satisfaisants et qu'ils doivent être améliorés. C'est la raison essentielle pour laquelle notre Comité a été créé. Il est extrêmement peu probable que des changements puissent être introduits qui satisfassent immédiatement tout le

Cette impression a été rendue plus vraisemblable par un document présenté à la réunion du Comité permanent tenue les 26 et 27 juillet 1966. Ce document est intitulé "Aspects administratifs et techniques du projet de formule de péréquation". A la première page de ce document, on peut lire les mots suivants "Direction des relations fédérales-provinciales, ministère des Finances, le 20 juillet 1966".

Ce document figure dans une publication sur la couverture de laquelle on peut lire: "30^e réunion, Comité permanent fédéral-provincial des questions fiscales et économiques, les 26 et 27 juillet 1966".

Ce document rejette, de façon un peu sommaire peut-être, toutes les autres méthodes et il conclut que la méthode de l'indicateur fiscal, ou la méthode représentative d'imposition, est la meilleure. Ensuite, figure un exposé assez long de la manière d'appliquer cette méthode. Il semble que le Comité permanent ait considéré que cela reflétait le point de vue définitif des fonctionnaires fédéraux. Il est certain que tel est le cas. Néanmoins, cela signifie-t-il que le gouvernement fédéral a déjà pris une décision?

La Nouvelle-Écosse n'est pas de cet avis. Nous pensons que les fonctionnaires fédéraux, comme les fonctionnaires représentant les divers gouvernements ont le droit de le faire conformément au mandat, n'ont fait qu'exprimer leur opinion au sujet de la méthode qui leur paraissait la meilleure. Ils se sont sûrement assurés que les ministres fédéraux intéressés ne s'opposeraient pas à ce qu'ils expriment cette opinion. Nous sommes ici très loin d'une décision du gouvernement.

Après tout, le Comité du régime fiscal n'a jamais été jusqu'à discuter l'une ou l'autre des méthodes, ni même une seule méthode, ou aucune autres questions figurant dans le mandat, à l'exception des prévisions de recettes et de dépenses. Il est impossible que les fonctionnaires fédéraux en question, qui sont tous des hommes compétents et expérimentés, puissent presumer d'annoncer une décision du gouvernement fédéral car cela transformerait en farce la création de ce Comité et tout son travail.

C'est vous, Monsieur, qui êtes le ministre auquel ces fonctionnaires doivent répondre. Il semble absolument impossible, Monsieur, que vous approuviez une décision ou que vous autorisiez vos fonctionnaires à annoncer une décision qui empêcherait votre Comité de faire du travail utile, qui transformerait la proposition du premier ministre et la nomination du Comité en une mauvaise plaisanterie et qui serait un grave manque de courtoisie envers votre Comité et chacun de ses membres.

Pour toutes ces raisons, il semble évident à la Nouvelle-Écosse qu'aucune décision n'a été prise par le gouvernement fédéral, que ses fonctionnaires n'ont pas annoncé de décision et que ce Comité est parfaitement libre, conformément

Il est significatif que la Conférence ait approuvé la liste des études et des obligations, à l'exception de celles apparaissant à la section "F-1". À ce point, on retirait la responsabilité attribuée au ministère des Finances fédéral pour la confier aux "divers gouvernements". Cette modification montrait clairement que la Conférence ne désirait pas laisser aux autorités fédérales le soin d'étudier les projets d'accords de péréquation. Au contraire, on attribuait à chaque gouvernement la même responsabilité d'étude ce qui, naturellement, attribuait aussi à chaque gouvernement le droit et l'obligation d'avancer des propositions basées sur ses propres recherches.

Le rapport contenait la phrase suivante, qui fut approuvée par la Conférence:

"Le Comité a reconnu que le Comité permanent de fonctionnaires chargés de l'étude des questions fiscales et économiques, établi au début par la Conférence fédérale-provinciale de 1956, devrait se voir confier la direction générale des études à entreprendre et de l'établissement des hypothèses et des méthodes qui serviront de base aux études devant être poursuivies sur une base commune."

Les extraits ci-dessus des déclarations du premier ministre et du rapport du Comité montrent que:

a) Le devoir du Comité consiste à faire une étude approfondie des questions qui lui sont soumises et à présenter un rapport basé sur cette étude et sur des discussions générales, et non sur une décision unilatérale;

b) Le Comité permanent n'a PAS pour fonction et n'a aucun droit de formuler des recommandations au Comité sur l'orientation de son rapport; et

c) en ce qui concerne la question de la péréquation, la Conférence ne souhaite pas donner l'impression que le gouvernement fédéral a la charge exclusive de suggérer d'autres méthodes au Comité, mais que chacun des onze gouvernements a la possibilité de soumettre à l'étude les méthodes de son choix.

Il semble que, dans certains milieux au moins, on a acquis la conviction que le gouvernement fédéral avait déjà décidé que la péréquation serait déterminée par la méthode de l'indicateur fiscal ou de la méthode représentative d'imposition.

Le mandat provisoire a été approuvé par la Conférence et, en conséquence, il est devenu le mandat officiel du Comité du régime fiscal. Il est énoncé comme il suit:

"Le Comité est chargé par la Conférence fédérale-provinciale d'étudier les questions suivantes et de présenter son rapport à la Conférence au début de 1966:

1. Les tendances à prévoir pendant la période 1967-1972 dans les dépenses publiques du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités, compte tenu des priorités accordées par les gouvernements aux dépenses à effectuer à divers fins;
2. Les problèmes posés par le financement de ces dépenses et leurs rapports avec les circonstances économiques à prévoir et les contingences économiques qui pourraient être envisagées;

3. La politique générale à suivre en matière de programmes conjoints pendant la période 1967-1972;

4. Les domaines fiscaux qui devraient être utilisés exclusivement par le gouvernement fédéral et par les provinces et les municipalités, et les domaines où l'occupation conjointe est souhaitable;

5. Les arrangements à prendre à l'égard des domaines fiscaux occupés conjointement;

6. Les rapports des subventions de péréquation avec les exigences fiscales et les capacités fiscales des provinces, et les meilleurs arrangements possibles de péréquation pour la période 1967-1972;

7. La liaison future entre les gouvernements pour ce qui est des questions fiscales et économiques;

8. Autres questions connexes."

La liste des études figurant dans le rapport en com-
porte une se rapportant à la capacité fiscale et à la péréquation; elle est désignée par la lettre "F". Sous ce titre, dans la section "F-1", il était recommandé qu'une étude des différentes méthodes de péréquation et de compensations fiscales soit confiée au ministre fédéral des Finances. La section "F-2" recommandait qu'une autre étude se rapportant aux "propositions pour les accords futurs de péréquation" soit entreprise par les divers gouvernements.

perturbations dans la vie du pays, et pour fournir toutes les possibilités de discussion et d'étude de cette question, le premier ministre du Canada a proposé la création de ce Comité, qui devrait être chargé d'examiner la question en profondeur et de présenter des recommandations à la Conférence sur la meilleure façon de la régler. Cette proposition a été acceptée par la Conférence. Le Comité a été créé et éventuellement son mandat a été adopté par la Conférence. Aucune autre autorité ne peut modifier ce mandat. Il est d'ailleurs resté intact.

Lorsqu'il a proposé la création de ce Comité le premier ministre a déclaré à la Conférence fédérale-provinciale d'avril 1964:

"Nous souhaitons beaucoup que ce Comité qui pourrait s'intituler le Comité du régime fiscal, soit un comité actif. Il devra rédiger un rapport provisoire qui sera soumis à la Conférence des premiers ministres avant la fin de l'année. Il devrait ensuite être chargé de réviser ce rapport provisoire en tenant compte de nos commentaires, des rapports des diverses commissions royales d'enquête et des autres études sur la fiscalité qui sont en cours à l'heure actuelle. Voici une date raisonnable au début de l'année prochaine, - dans dix mois au plus, j'espère, - nous pourrions compter sur un rapport définitif.

Je pense que pendant cette période il nous sera possible, si nous accordons une priorité suffisante à cette question, de mener une enquête qui serait complète et dont l'importance serait en conséquence très grande.

Ce comité ne serait pas un comité quelconque. Cette enquête exigera de la sagesse et des connaissances approfondies. Elle exigera aussi que l'on soit dévoué au principe d'un gouvernement fédéral fort et de gouvernements provinciaux forts travaillant en collaboration pour rendre la Confédération prospère et unie. Je suis d'avis qu'il s'agit d'une tâche essentielle qui doit être entreprise sans retard. Si la Conférence le souhaite, elle peut décider que cette enquête soit ouverte immédiatement."

La Conférence a approuvé cette déclaration et le comité - notre Comité - a été créé.

La Conférence fédérale-provinciale s'est à nouveau réunie le 14 octobre 1964.

Le Comité du régime fiscal a été convoqué la veille et il a ébauché un rapport destiné à être soumis à la Conférence. Ce rapport comportait un projet de mandat, une liste des enquêtes que le Comité jugeait utiles et des propositions quant aux responsabilités à attribuer pour la conduite de ces enquêtes.

Dans le but de faciliter la solution du problème des relations fiscales entre les provinces et le gouvernement fédéral, problème qui existe depuis longtemps et qui cause des

Le Comité est particulièrement intéressé de relever le fait que, si l'on examine les comptes rendus des accords fiscaux fédéraux-provinciaux et les souvenirs personnels de nombreux participants aux discussions et aux délibérations, on constate que par le passé le gouvernement fédéral avait tendance à fixer une somme destinée à la répartition qui semblait correspondre à ses moyens et qu'ensuite il trouvait une formule pour répartir cette somme.

Notre Comité a été institué par une Conférence fédérale-provinciale qui a fixé son mandat; cette dernière représentait à l'échelon le plus élevé les gouvernements du Canada et des dix provinces. Sa création a été précédée d'une série de discussions énergiques lors de conférences fédérales-provinciales au cours desquelles on a exprimé des points de vue très contradictoires et où des controverses semblaient devoir se prolonger indéfiniment. Une cause de conflit importante venait du fait que les provinces avaient l'impression que le gouvernement fédéral tendait à prendre et à annoncer unilatéralement des décisions d'importance majeure pour les provinces.

Comité.

Il serait peut-être bon de faire l'historique du

Compte tenu des déclarations publiques que nous avons lues et entendues depuis notre dernière réunion et de ce qui a été dit au Comité permanent des questions fiscales et économiques, je voudrais commencer par faire quelques commentaires sur la situation où se trouve le Comité.

Introduction

Le mercredi 14 septembre 1966

Ottawa, Canada

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

au

province de la Nouvelle-Ecosse

de la

Ministre des Finances et de l'Economie

L'HONORABLE G. I. SMITH

Déclaration de

PROVINCE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

de la

MINISTRE DES FINANCE ET DE L'ÉCONOMIE

L'HONORABLE G. I. SMITH

DÉCLARATION DE

remplace le plus tôt possible la constitution actuelle par une autre qui reconnaisse pleinement l'existence au Canada d'une nation de langue française avec tous les droits que cela comporte.

Ces demandes du Québec ne visent pas à la destruction du Canada. Au contraire, elles assureront à notre pays, si on y satisfait à temps, un équilibre beaucoup plus stable que celui qu'il connaît présentement. Les Canadiens de langue anglaise et de langue française pourront alors vivre en harmonie. Une étroite collaboration entre gouvernements deviendra possible là où, à cause des exigences de l'interdépendance, elle est vraiment nécessaire et chaque Canadien pourra sans hésitation ni tiraillement donner son allégeance aux deux ordres de gouvernement qui, chacun dans sa sphère respective, seront chargés de voir au bien commun.

Telle est donc, en ce mois de septembre 1966, l'attitude du Québec face à la Fédération canadienne. Il s'agit, en définitive, d'une attitude d'attente. Il dépend de ceux qui sont ici présents - et en particulier des représentants du gouvernement fédéral - de faire en sorte que cette attente ne soit pas déçue.

La politique fiscale doivent donner lieu à des arrangements dont l'absence est, depuis quelques années, une source d'incohérence ou d'inefficacité. Sur certaines de ces questions, comme sur bien d'autres, la constitution de 1867 est muette. L'élaboration d'une nouvelle constitution permettrait de combler cette lacune. Il faut aussi se rappeler que, chaque année, les relations fédérales-provinciales deviennent de plus en plus complexes et que les réunions, à tous les niveaux, se font de plus en plus nombreuses. On estime par exemple qu'il existe à l'heure actuelle le plus de 150 conférences ou comités fédéraux-provinciaux qui se réunissent périodiquement. Il est évident qu'une telle situation exige la présence de mécanismes capables de coordonner les activités et de leur donner une orientation générale. Déjà plusieurs provinces se sont organisées pour coordonner leurs propres relations avec le gouvernement fédéral. Il faut maintenant faire un pas de plus et mettre sur pied des mécanismes de coordination intergouvernementale. A ce propos également le Québec aura des suggestions à présenter.

Conclusion

La survie et le progrès d'une fédération ne sont jamais définitivement assurés. Produit de l'homme et de la raison plutôt que du seul jeu des tendances naturelles des communautés, un régime fédératif ne peut durer qu'en s'adaptant continuellement aux conditions changeantes du pays où il a pris naissance. Il exige de ceux qui sont chargés de diriger son destin la clairvoyance et le courage nécessaires pour effectuer à temps les ajustements requis.

Arrivé à ce qu'il croit être un tournant de son histoire, le Québec attend des choses précises au régime constitutionnel actuel. Il veut d'abord avoir la preuve que le partage des responsabilités inscrit dans la constitution n'est pas un trompe-l'œil et qu'il peut en conséquence compter sur des ressources fiscales et financières suffisantes pour s'acquitter adéquatement des tâches qui sont les siennes. Cela veut dire que le Québec demande, compte tenu de la capacité de payer du contribuable, un accroissement net de ses ressources qui lui permette d'aborder la prochaine période quinquennale sans être, par une répartition inadéquate des ressources et des responsabilités.

Le Québec veut aussi être assuré de pouvoir exercer pleinement et sans ingérence de qui que ce soit tous les pouvoirs que lui confère la constitution actuelle. Il veut voir le gouvernement fédéral se retirer de domaines qui ne sont pas les siens ou qui appartiennent en priorité aux provinces. Ce fait, sans, il ne s'attarde pas à juger le passé, mais se tourne résolument vers l'avenir.

Le Québec par ailleurs, respectant comme tout gouvernement démocratique est tenu de le faire la volonté manifeste de l'immense majorité de ses citoyens, insiste pour que l'on

par exemple, il est prêt à conclure avec le gouvernement fédéral un accord permettant à celui-ci d'obtenir tous les renseignements dont il pourrait avoir besoin pour détecter la fraude fiscale. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le Québec est également prêt à examiner avec le gouvernement fédéral les mesures à prendre pour permettre l'application des conventions internationales à ce sujet et pour assurer, comme nous le mentionnons plus loin, une coordination étroite des politiques fiscales. D'ailleurs, les transformations envisagées s'échelonnent vraisemblablement sur une certaine période d'années, et il sera possible d'attaquer ces problèmes un à un, à mesure qu'ils surgiront.

Le Québec ne veut pas non plus fermer d'avance la porte à toute proposition fédérale comparable à celle que nous avançons ici. Le Québec croit néanmoins que l'arrangement global qu'il propose à l'immense avantage de réduire au minimum les frictions entre gouvernements, de respecter l'esprit et la lettre de la présente constitution canadienne et de préparer la voie à une nouvelle constitution.

La coopération intergouvernementale

Tout en étant désireux de s'affirmer dans toute la mesure du possible, le Québec sait fort bien que son progrès demeure intimement lié au maintien de l'harmonie tant dans le domaine des relations entre Canadiens de langue anglaise et Canadiens de langue française, que dans celui des politiques économiques et sociales de tous nos gouvernements.

À ce sujet, le Québec est conscient de l'importance qu'ont prise, au cours des dernières années, les investissements publics des provinces, de même que leurs emprunts et autres activités semblables. Les provinces, comme on le sait, perçoivent déjà elles-mêmes une forte proportion des impôts et elles influencent le niveau des salaires par leur législation et leur réglementation. Par ailleurs, il est évident que la venue successive sur le marché financier de onze autorités gouvernementales différentes risque, si elle n'est pas coordonnée, de créer des conditions d'emprunt moins favorables.

Tout cela démontre que la consultation intergouvernementale, dans le domaine de la politique économique et financière, s'impose absolument. Cette question qui entre dans le mandat du Comité du régime fiscal sera vraisemblablement abordée plus à fond l'an prochain. Le Québec aura alors des propositions précises à faire. Chose certaine, nous sommes convaincus que si la nation canadienne-française doit, pour s'épanouir, disposer des droits et des pouvoirs dont nous avons fait état, le Canada, lui, ne peut fonctionner comme une économie moderne et efficace si l'on n'étape pas des instruments de coordination beaucoup plus développés que tous ceux que nous avons connus jusqu'ici. En particulier, la politique d'investissements publics, la politique d'emprunt au Canada ou à l'étranger, la politique monétaire et commerciale et

gouvernement fédéral, il recevrait une compensation fiscale correspondante qui, progressivement d'ici 1971-72, porterait sa part de l'impôt sur le revenu personnel à 100%, de 47% qu'elle est maintenant, et augmenterait de 6 points sa part de l'impôt sur le revenu des sociétés. Si on ajoute à cette part celle qui lui viendra du transfert net de ressources mentionné dans la section précédente, on obtient une part totale pour le Québec de 100% de l'impôt sur le revenu personnel, de 100% des droits sur les successions, de 100% de l'impôt sur le revenu des sociétés qui exploitent les richesses naturelles et 30 points sur 52, soit au moins 58%, de l'impôt sur le revenu des autres sociétés. (1)

c) La péréquation

Nous estimons que les 22 points (ou 42%) de l'impôt sur le revenu des sociétés qui, en 1971-72, resteront au gouvernement fédéral correspondront à peu près aux sommes que le Québec recevra alors au titre de la péréquation. Le Québec n'a cependant pas l'intention d'exiger, dans le cadre des présentes discussions, le remplacement des sommes qu'il reçoit sous forme de versements de péréquation par le transfert de points d'impôt sur le revenu des sociétés. Nous n'ignorons pas les difficultés administratives et les ajustements qui, étant donné le partage actuel des fonctions gouvernementales entre le Québec et le gouvernement fédéral, découleront du réaménagement que nous proposons. Nous préférons donc, pour le moment, conserver la péréquation sous sa forme actuelle, de façon à garder une certaine flexibilité aux discussions et aux arrangements divers auxquels on devra procéder au cours de la période 1967-72.

Pour ce qui est de la formule qui, en attendant, doit être utilisée pour calculer le montant de la péréquation, le Québec croit qu'elle doit être la plus objective possible et tenir compte de la richesse relative réelle des provinces. Nous croyons à cet égard que la formule proposée lors de la dernière réunion du Comité permanent sur les questions économiques et fiscales représente une amélioration appréciable par rapport aux formules antérieures. Il sera en outre possible d'utiliser cette formule même en regard du réaménagement des fonctions et des revenus demandé par le Québec; il suffit de faire abstraction, pour les fins de la péréquation, de la compensation fiscale additionnelle accordée au Québec pour les charges nouvelles qu'il assume-ra d'ici 1971-72.

d) Les formules de recharge

Comme nous venons de le dire, le Québec n'ignore pas les problèmes de tout genre que peuvent susciter ses demandes. Il croit cependant que tous ces problèmes peuvent trouver leurs solutions. En ce qui concerne les droits sur les successions,

(1) Les impôts de sécurité de la vieillesse compris.

que toutes les relations financières et fiscales entre les gouvernements au Canada sont régies uniquement par l'arbitrage mutuellement politique. Nous renonçons alors à la discussion objective des droits et des besoins de chacun pour nous en remettre à la loi du plus fort et à des compromis qui ne satisfont personne parce que personne n'en voit le bien-fondé.

Pour sa part, le Québec accepte les données en question. Il considère qu'elles fournissent à ceux qui sont responsables des arrangements fiscaux pour la période 1967-72 des indications susceptibles de guider leur jugement. Nous croyons fermement que le transfert net de ressources qui s'impose doit être suffisant pour corriger des inégalités que les négociations et arrangements fiscaux des vingt dernières années n'ont pu, malgré des améliorations successives, vraiment faire disparaître.

Le Québec propose que, dans son cas, ce transfert soit le suivant. Pour l'année 1967-68: 25 points additionnels au titre des droits sur les successions et tout ce qui reste à récupérer au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés qui exploitent les richesses naturelles, exception faite pour le moment de la part de cet impôt qui est réservée pour la sécurité de la vieillesse. Pour les quatre années suivantes de la période: 3 points additionnels par année au titre de l'impôt sur le revenu des autres sociétés. De cette façon, à la fin de la période, c'est-à-dire en 1971-72, la part du Québec sera, à cet égard, si l'on tient compte de la part de ces impôts qu'il détient déjà, de 100% des droits de succession, de 100% de base sur le revenu des sociétés qui exploitent les richesses naturelles et de 24 points sur le revenu des autres sociétés, soit environ 46% du produit de cet impôt.

b) La compensation fiscale pour les fonctions nouvelles

Parmi les nouvelles fonctions que le Québec doit assumer en vertu du réaménagement dont nous avons parlé au début (si on y ajoute certains montants qui, présentement, font l'objet d'un transfert monétaire), on peut déjà discerner, pour 1971-72, des dépenses additionnelles de l'ordre de \$725 millions. (1) Nous proposons que la compensation fiscale correspondante soit prise à même l'impôt sur le revenu personnel jusqu'à concurrence de 53 points additionnels (compte tenu des 47 points dont dispose déjà le Québec) et l'impôt sur le revenu des sociétés pour cette partie des sommes qui ne seront pas couvertes par les 53 points en question. On estime cette portion à 6 points d'impôt sur le revenu des sociétés. (2) C'est donc dire qu'à mesure que le Québec prendrait à sa charge des programmes actuellement administrés par le

(1) La compensation fiscale pour les programmes conjoints dont le Québec s'est déjà retiré ne peut évidemment devenir définitive qu'au terme de la période de transition. La différence éventuelle entre la compensation actuelle et la compensation finale n'entre donc pas en ligne de compte dans le présent document.

(2) Les équivalences de points d'impôt utilisées dans ce texte sont tirées de projections du Comité du régime fiscal.

Le Comité du régime fiscal a été institué il y aura bientôt deux ans. Depuis ce temps, on a pu accumuler la documentation la plus considérable qui ait jamais été rassemblée sur les revenus et les dépenses à prévoir dans tous les secteurs et pour tous les gouvernements au pays durant une période quinquennale. Ces données, compilées scientifiquement selon des modes de calcul acceptés par tous, fournissent à tous ceux qui sont présents un instrument de travail qu'il faut, selon nous, utiliser au maximum.

Le résultat de ces données est clair: il démontre à l'évidence - et le Québec insiste là-dessus avec vigueur - la nécessité et l'urgence qu'il y a, même dans la situation présente, d'effectuer vers les provinces un transfert considérable de ressources actuellement détenues par le gouvernement fédéral.

En effet, des calculs effectués depuis plus d'un an et demi, on peut retenir deux conclusions objectives et certaines:

1 - En s'acquittant des seules responsabilités qu'elles assument présentement, les provinces vont inévitablement faire face, au cours de la période 1967-72, à des dépenses considérablement supérieures à leurs ressources financières.

2 - L'écart entre les ressources et les responsabilités des provinces sera de beaucoup plus élevé que celui qui, en vertu des mêmes calculs, existera pour le gouvernement du Canada.

En d'autres termes, les projections démontrent que, si rien ne vient corriger le déséquilibre entre leurs ressources et leurs responsabilités, les provinces, contrairement au gouvernement fédéral, se dirigent inéluctablement vers une impasse de proportions dramatiques. Cette impasse est de nature à mettre en cause leur caractère de gouvernement responsable. Car un gouvernement dont les ressources financières et fiscales sont insuffisantes devient incapable d'accomplir convenablement ses tâches. Pendant plusieurs années, les provinces, les mouvements syndicaux, les groupements d'hommes d'affaires et les observateurs indépendants ont soupçonné un tel état de choses. Cependant, cette situation n'a jamais pu être démontrée aussi nettement qu'aujourd'hui. Nous sommes maintenant devant des données précises qui ont été établies non pas par le gouvernement fédéral seul, ni par le gouvernement du Québec seul, mais par des spécialistes représentant tous les gouvernements du pays au sein du Comité fédéral-provincial permanent sur les questions économiques et fiscales.

Où bien, nous acceptons ces données pour nous guider dans l'établissement des futurs arrangements fiscaux. Dans ce cas, la conduite à suivre est claire: comme nous l'avons dit, on devra absolument effectuer un transfert net de ressources du gouvernement fédéral vers les provinces.

Où bien, nous rejetons le résultat des travaux accomplis pendant plus de dix-huit mois. Cela équivaudrait à reconnaître

Le gouvernement du Québec croit fermement que la stabilité du Canada est fondée sur la possibilité, pour le Québec, d'atteindre ses objectifs fondamentaux. Il est donc essentiel, au point de départ, de respecter intégralement toutes les compétences que la constitution actuelle confie aux provinces. Pour cette raison et en prévision de la nouvelle constitution, il importe aussi que l'on procède sans tarder à un réaménagement des ressources et des fonctions entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois. En vertu de ce réaménagement, le gouvernement du Québec deviendrait graduellement seul responsable sur son territoire de toute dépense publique relative à l'éducation sous toutes ses formes, à la sécurité de la vieillesse, aux allocations familiales, à la santé, au placement et à la formation de la main-d'œuvre, au développement régional et, en particulier, aux programmes d'aide aux municipalités, à la recherche et aux beaux-arts de même qu'à la culture et, généralement, à tout autre service d'ordre socio-culturel de notre compétence en vertu de la constitution actuelle. Les programmes fédéraux existant dans ces domaines seraient assumés par le Québec qui, le cas échéant, en maintiendrait le caractère transférable.

Tout cela suppose logiquement un nouveau partage des ressources. Ce nouveau partage devrait, à notre avis, avoir les deux caractéristiques suivantes. 1) D'abord, pour corriger la situation actuelle, il devrait permettre un transfert net vers le Québec, tout comme vers les autres provinces, de ressources présentement détenues par le gouvernement fédéral, et cela afin de combler l'écart que les travaux du Comité permanent sur les questions économiques et fiscales ont mis à jour entre les ressources actuelles des provinces et le coût des responsabilités qu'elles assument déjà. 2) Ensuite, il devrait compenser adéquatement le Québec pour les nouvelles tâches que celui-ci assumera.

Le Québec croit que la façon la meilleure de réaménager les ressources entre lui et le gouvernement fédéral est de réserver au Québec l'entier usage, à 100%, des sources de revenus fiscaux auxquelles il a constitutionnellement droit, soit l'impôt sur le revenu personnel, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits sur les successions. Nous avons calculé, en effet, que les revenus que le gouvernement fédéral retirerait de ces trois sources au Québec, en 1971-72, correspondent assez exactement au montant que le Québec devrait recevoir cette année-là soit au titre du transfert net de ressources nécessaires pour combler l'écart entre ses responsabilités présentes et ses sources actuelles de revenus, soit en guise de compensation fiscale pour les fonctions nouvelles qu'il aura assumées, soit enfin sous forme de péréquation.

Voici comment, selon nos calculs, se répartit ce montant.

fiscale fondée sur une estimation juste des coûts actuels et futurs. Il demeure toutefois disposé à participer aux conférences fédérales-provinciales qui pourraient, après la période de transition, être convoquées pour discuter de questions relatives à ces programmes.

Le Québec n'entend pas non plus s'engager dans de nouveaux programmes conjoints portant sur des domaines exclusivement provinciaux. Il exigera plutôt de recevoir en retour une compensation inconditionnelle qui lui permettra d'assurer à la population québécoise des services conformes à ses besoins propres. Les modalités de cette compensation seront déterminées en tenant compte de la nature et de la durée des programmes.

Quant aux programmes conjoints auxquels le Québec participe encore, notre attitude sur chacun d'entre eux sera prise à la lumière des principes énoncés ici.

Le Québec souhaite que l'on comprenne une fois pour toutes que, pour des raisons socio-culturelles, il tient de façon absolue et intégrale au respect de ses compétences constitutionnelles et qu'il n'accepte, à leur propos, aucune ingérence fédérale, directe ou indirecte.

Nous tenons incidemment à mettre le gouvernement fédéral en garde contre une solution illusoire. En effet, à cause des objections que le Québec entretient à l'égard des programmes conjoints en général, le gouvernement fédéral peut être tenté de mettre fin, contre compensation, aux programmes conjoints dont le Québec s'est déjà retiré mais qui ont été maintenus dans les autres provinces. De cette façon, il forcerait ces provinces, même si celles-ci peuvent ne pas le désirer pour des raisons que nous comprenons et acceptons, à adopter un régime qui, somme toute, a été conçu pour résoudre un problème particulier au Québec.

Nous croyons que cette façon de faire face à une situation causée par des attitudes qui sont propres au Québec et qui sont fondées sur des motifs qu'on ne retrouve pas nécessairement dans les autres provinces, ne peut que conduire à un vaste mal-entendu. Elle ne réussirait qu'à donner au gouvernement fédéral une impression éphémère de leadership tout en risquant fort de ne convenir ni aux autres provinces, ni au Québec. Il en résulterait ultérieurement des difficultés nouvelles. On n'aurait pas vraiment compris qu'il existe, au Canada, non pas dix territoires identiques appelés provinces, mais dix entités dont aucune n'est réellement semblable à l'autre et dont une, le Québec, est le principal foyer d'une nation. Ce sont là, d'après nous, des vérités élémentaires. Leur respect, bien loin de signifier l'étriquement automatique du pays tout entier, prouverait plutôt au Québec que l'appartenance à l'ensemble canadien ne l'oblige pas nécessairement à entrer dans un moule commun et à masquer, par là, des caractéristiques culturelles qui, dans notre cas, constituent une raison de vivre.

C'est pourquoi, au terme de la période actuelle de transition, le Québec n'envisage pas de renouveler les programmes conjoints dont il s'est déjà retiré. Il veut, au contraire, que ce retrait soit définitif, après l'établissement d'une compensation

Cet énoncé, bien sommaire, des objectifs du Québec pose, à notre avis, le problème des programmes conjoints dans sa véritable perspective. En effet, pour nous, les programmes conjoints, malgré tous les avantages financiers immédiats que l'on peut parfois y déceler à prime abord, prennent en définitive figure d'obstacles à la libre croissance de notre collectivité. En effet, ils lui imposent des priorités d'action susceptibles de bousculer celles qu'elle établirait autrement, sans compter qu'ils réduisent son autonomie budgétaire réelle. Pour une province, les programmes conjoints peuvent être considérés comme une aide financière accompagnée de conditions plus ou moins tracassières. Pour une nation comme la nôtre, les programmes conjoints gênent ses ressources fiscales et lui enlèvent le plein contrôle de domaines d'activité qui lui reviennent de droit. Il y a donc, de façon générale, incompatibilité entre le régime des programmes conjoints et la poursuite, par la nation canadienne-française, de ses objectifs essentiels.

Les Programmes conjoints

À cet égard, le nouveau gouvernement du Québec s'est fixé une tâche fondamentale: celle de faire reconnaître juridiquement et politiquement la nation canadienne-française, entre autres moyens, par l'élaboration d'une nouvelle constitution, qui reconnaisse dans notre pays des droits collectifs égaux aux Canadiens de langue anglaise et aux Canadiens de langue française, et qui confie au Québec toutes les compétences nécessaires à la sauvegarde de l'identité québécoise. Bien entendu, il n'appartient pas au Comité du régime fiscal de se prononcer à ce sujet, mais les questions qui relèvent de son mandat ont une portée telle que nous avons cru devoir attirer l'attention de tous sur le problème global qui nous préoccupe et que nous avons la ferme intention de résoudre. En effet, si le partage des ressources entre gouvernements est distinct dans une bonne mesure du problème socio-culturel né de l'existence et du désir d'affirmation de la nation canadienne-française, il ne peut pas en être dissocié.

Plus précisément, que veut le Québec? Comme point d'appui d'une nation, il veut être maître de ses décisions en ce qui a trait à la croissance humaine de ses citoyens (c'est-à-dire à l'éducation, à la sécurité sociale et à la santé sous toutes leurs formes), à leur affirmation économique (c'est-à-dire au pouvoir de mettre sur pied les instruments économiques et financiers qu'ils croient nécessaires), à leur épanouissement culturel (c'est-à-dire non seulement aux arts et aux lettres, mais aussi à la langue française) et au rayonnement de la communauté québécoise (c'est-à-dire aux relations avec certains pays et organismes internationaux).

Nous croyons qu'il existe au Canada, dans le sens sociologique du terme, une nation de langue française dont le foyer est au Québec. Cette nation a la ferme intention de poursuivre son affirmation en se donnant, dans l'ordre et la justice, tous les instruments nécessaires à son développement.

Nous voulons, dans ce qui suit, nous arrêter le plus succinctement et le plus clairement possible à certaines notions que nous croyons fondamentales et qu'il nous semble de notre devoir d'exposer. Car pour bien comprendre les positions que le Québec veut faire valoir au cours de cette conférence, il est essentiel de voir dans quelle perspective se placent les citoyens que notre délégation représente ici. Cette perspective n'est pas nouvelle; d'autres avant nous, et cela pendant plusieurs générations, ont partagé des vues similaires aux nôtres.

Les Objectifs du Québec

Les questions à étudier sont d'une portée telle qu'un haut niveau de franchise et de réalisme nous semble être de mise. Aussi est-ce dans cet esprit que la délégation québécoise aborde l'ordre du jour proposé. Les décisions prises à la suite de cette conférence et de celles qui lui succéderont non seulement détermineront les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux pour la période de 1967-72, mais elles fourniront au Québec une indication de la façon dont ses aspirations profondes et ses caractéristiques socio-culturelles sont perçues et acceptées par le reste du pays.

Les représentants du nouveau gouvernement du Québec à cette conférence sont heureux de l'occasion qui leur est fournie de prendre contact avec les délégués des autres gouvernements du pays.

Le mercredi 14 septembre 1966

Ottawa, Canada

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

au

province de Québec

de la

Premier Ministre

L'HONORABLE DANIEL JOHNSON

Déclaration de

PROVINCE DE QUÉBEC

de la

PREMIER MINISTRE

L'HONORABLE DANIEL JOHNSON

DÉCLARATION DE

Nous maintenons que la restructuration de notre régime fiscal, appropriée aux besoins généraux du fédéralisme canadien en 1966, ne sera pas atteinte dans un esprit de rivalité entre Ottawa et les provinces; mais nous devons plutôt accepter de travailler ensemble en vue d'un objectif commun. Nous avons un grand avantage sur les Pères de la Confédération: nous avons un héritage de 100 ans d'histoire et de pratique dans l'évolution du fédéralisme canadien. Profitons de cette expérience pour arriver à de nouveaux arrangements qui cimenteront notre unité, qui assureront notre expansion, qui fortifieront notre autonomie et qui donneront à notre peuple le standard et le genre de vie qu'il est en droit d'attendre.

permanente d'impôts. D'autre part, certaines provinces profitent maintenant de revenus élevés de ressources non renouvelables et sont portées à considérer ces revenus comme une partie de leur revenu total. Conséquemment, nous suggérons une évaluation de 50-50 de ces revenus, tenant ainsi compte de leur importance comme source de revenu tout en reconnaissant à la fois leur nature limitée.

Finalement, il doit être signalé de nouveau que l'Ontario considère la renégociation du partage fiscal d'une importance fondamentale pour une reconstruction viable des relations fédérales-provinciales. Et pour cause, elle ne voudrait pas consentir une entente finale sur la répartition interprovinciale avant que notre position sur le partage d'impôt ne soit déterminée d'une façon satisfaisante.

Conclusion

Comme le gouvernement est divisé dans un état fédéral, il doit exister des stipulations pour une formule politique bien coordonnée en même temps qu'une capacité financière bien distribuée. Il existe amples preuves pour appuyer l'assertion que les provinces sont maintenant des sources importantes de pouvoir économique. Entre elles, les provinces et municipalités représentent maintenant presque 55 pour cent des dépenses générales des gouvernements au Canada et plus de 80 pour cent des dépenses en mise de capitaux par tous les échelons du gouvernement. Une grande part de la critique apparente de cette situation semble être basée sur un désir que le Canada soit un état unitaire plutôt que de reconnaître le fait que nous sommes une fédération. Nous avons en effet onze gouvernements et nous avons une juridiction dans les provinces qui actuellement nous oblige à assumer de grandes responsabilités exigeant une grande part des fonds publics.

Dans cette situation, nous devons établir des systèmes qui serviront notre intérêt national. Comme nous avons un système fédéral, ceci veut dire que l'intérêt national inclut par le fait même des stipulations appropriées pour les besoins provinciaux. Nous avons seulement une série de problèmes, mais plusieurs échelons de gouvernement. Nos gouvernements devraient être considérés non pas comme des concurrents mais comme des partenaires, non pas comme des adversaires à une table de négociation mais associés dans le progrès. Conséquemment, nous ne devons pas être engagés dans un esprit de concurrence entre les gouvernements pour les sources fiscales; mais plutôt, nous devons chercher un régime fiscal qui convienne le mieux aux exigences actuelles de notre fédération. En établissant une répartition des ressources financières qui répondent aux besoins nationaux tels qu'ils se présentent actuellement au sein du système fédéral. Notre objectif doit être de fournir aux gouvernements les moyens financiers d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles.

Le gouvernement de l'Ontario appuie le principe de la péréquation comme base pour développer la nation canadienne. Grâce à des paiements de péréquation, les Canadiens dans chaque province ont été en mesure de profiter au moins des niveaux minimums de bien-être et des services publics. Une grande province riche en ressources, l'Ontario a depuis plusieurs années été le paiement pour plusieurs de ces transferts fédéraux aux provinces plus pauvres. Nous acceptons cette situation mais nous ne voulons pas pousser la péréquation trop loin ce qui entraverait le développement des provinces plus riches. Des transferts excessifs interrégionaux seront inévitablement au détriment de la position concurrentielle du Canada dans l'économie mondiale.

Nous convenons que la proposition fédérale courante de péréquation est une amélioration importante en principe sur la formule actuelle parce que toutes les sources de revenu provinciales sont comprises et la péréquation correspond à la moyenne nationale. De plus, la formule proposée a le mérite d'incorporer des octrois d'ajustement aux provinces de l'Atlantique. Ces changements éliminent certaines des faiblesses et des caractéristiques arbitraires de l'ancienne formule. Cependant, nous croyons que la nouvelle formule est encore déficiente par le fait qu'elle ne reflète pas les différences interprovinciales dans le coût des services. Pour égaliser les capacités fiscales des provinces en regard de la moyenne nationale, l'on risque de trop donner aux provinces qui ont des frais moindres que la moyenne nationale. La proposition de péréquation est aussi incomplète par le fait qu'elle implique l'uniformisation de certaines formules de partage du coût. Comme nous l'avons suggéré, nous croyons que cette péréquation implicite devrait être éliminée des arrangements de partage du coût. À défaut de ceci, le paiement de péréquation devrait être ajusté pour tenir compte de l'égalisation dissimulée dans les formules de partage du coût. Nous sommes convaincus qu'il devrait y avoir un paiement d'une somme globale qui comprendrait toutes les formes de péréquation. Comme province qui paie, nous voulons savoir explicitement ce que coûtera cette péréquation.

Nous croyons aussi que la formule proposée peut être renforcée par une simple modification dans l'évaluation des revenus des ressources naturelles. Plutôt que d'évaluer tous les revenus des richesses naturelles à 100 pour cent, comme dans la formule proposée, nous suggérons une mesure de 50 pour cent des revenus provenant des richesses naturelles non renouvelables tel que les minéraux métalliques et non métalliques, pétrole et réserves de gaz, et les produits des carrières. En réalité, ces ressources ne sont des sources de revenu qu'une seule fois; après l'épuisement ou l'emploi de ces ressources, elles ne rapportent plus de revenu à une province. Les droits, les fluctuations avantageuses et tous ces revenus qui surviennent une fois, ont beaucoup plus en commun avec le produit de vente d'immobilisations qu'avec le revenu courant que fournit une base

Le gouvernement de l'Ontario appuie le principe universel d'assurance-santé et reconnaît les objectifs du projet de loi du gouvernement fédéral sur l'assurance-santé.

Nous acceptons la décision du gouvernement fédéral annoncée jeudi dernier de retarder l'introduction du régime d'assurance-santé. Une date d'entrée en vigueur fixée au 1er juillet 1968 aura plusieurs effets avantageux sur la qualité des régimes de santé qui seront lancés dans les provinces et atténuera les difficultés inhérentes à leur présentation. En plus, nous croyons que si une plus grande aide à l'enseignement supérieur est offerte par le gouvernement fédéral cette année, une juste priorité entre l'aide à l'enseignement supérieur et l'établissement d'un régime de santé public aura été reconnue. Nous avons déjà un service médical universel disponible en Ontario par l'entremise d'OMSIF et par divers régimes privés de compagnies d'assurance mais nous n'avons pas suffisamment d'aménagements et de personnel pour accommoder et instruire les étudiants qui sont déjà dans leur dernière année d'école supérieure. Bien que l'Ontario croit fermement en la désirabilité des régimes de santé universels pour les Canadiens, nous sommes convaincus que dans un avenir immédiat, les frais de l'enseignement supérieur méritent la priorité.

Le gouvernement de l'Ontario est d'avis que la question de l'assurance-santé devrait être traitée dans un contexte élargi d'arrangements financiers fédéraux-provinciaux. De plus, comme le gouvernement fédéral a annoncé une "offre" d'assurance-santé qui est du genre d'une proposition avec partage du coût, nous maintenons que ceci devrait être discuté à la lumière des principes généraux que nous aimerions voir suivis pour des propositions de partage du coût. En particulier, nous sommes convaincus que la proposition fédérale de soins médicaux devrait être amendée pour enlever l'égalisation implicite contenue dans cette proposition. La proposition courante de payer à chaque province seulement la moitié des frais par tête de la moyenne nationale des provinces participantes ne compense pas assez les provinces qui ont des frais plus élevés. Nous croyons que l'aide du gouvernement fédéral devrait être basée sur la moitié du coût réel encouru par chaque province.

Nous avons confiance que, si une entente peut être réalisée sur un ensemble acceptable d'arrangements financiers fédéraux-provinciaux, et selon une formule pour le partage des frais de régimes de santé, un moyen peut être trouvé pour l'Ontario de participer à un régime universel. Nous pouvons arriver à cet objectif de la même manière que nous l'avons fait lorsque le régime d'assurance-hospitalisation a été introduit il y a une décennie et ainsi atteindre un arrangement plus satisfaisant à la longue.

prétend que toute aide fédérale pour les frais d'opération des universités devrait être calculée d'après le nombre d'étudiants.

La semaine dernière, le Président du Conseil économique du Canada, au cours d'une causerie prononcée devant les ministres provinciaux de l'éducation, a appuyé sur la priorité d'augmenter les dépenses du gouvernement pour l'enseignement supérieur, particulièrement pour les recherches. L'octroi de fonds de recherches est un domaine où le gouvernement fédéral a toujours montré un intérêt. Nous convenons que la relation fédérale directe qui a été établie avec les universités devrait être maintenue à la condition qu'un haut degré de coordination et d'intégration des activités entre les deux échelons de gouvernement soit assurée sur une base continue. Bien qu'il y ait eu une aide pour les recherches scientifiques par l'entremise du Conseil National de Recherches et le Conseil des recherches médicales, nous croyons que cette aide a été insuffisante. Dans le cas des recherches médicales, le projet d'agrandissement des aménagements et d'autres domaines de services connexes exige des ressources financières beaucoup plus grandes non seulement pour nous permettre d'instruire et de former du personnel hautement qualifié tel que des professeurs et des chercheurs mais aussi de les garder dans le pays après l'obtention de leurs diplômes. Actuellement, les fonds fournis pour les recherches médicales par l'entremise du Conseil de recherches médicales ne suffisent pas pour atteindre ces objectifs. En vue de ces besoins, il est très malheureux que le gouvernement fédéral ait décidé de réduire les augmentations prévues dans les octrois pour les recherches pour faire face à des conditions économiques de courte portée.

L'aide financière aux étudiants universitaires est un autre domaine où les programmes provinciaux et fédéraux devraient être coordonnés et intégrés. L'Ontario accueille favorablement la déclaration faite par le premier ministre du Canada en octobre 1965 annonçant l'intention du gouvernement fédéral d'aider les étudiants à défrayer le coût des études supérieures. Nous regrettons cependant la décision apparemment prise la semaine dernière de retarder l'introduction de ce programme. Lorsque de tels fonds fédéraux sont fournis aux étudiants de l'Ontario, nous croyons qu'ils devraient être rendus disponibles d'une façon correspondant aux principes sur lesquels nos programmes sont basés. Pour assurer l'obtention de ce résultat, le programme fédéral devrait être complètement intégré avec le programme de bourses aux étudiants de l'Ontario. L'Ontario serait heureuse d'indiquer clairement à tous les récipiendaires le montant de l'aide qui provient du gouvernement fédéral. Le programme combiné serait alors administré par la province d'une façon semblable à celle qui fut développée pour le Plan de prêts aux étudiants du Canada. L'Ontario croit qu'une telle approche coordonnée d'aide aux étudiants est la seule méthode sensée de s'occuper de cette question importante. Nous accueillons avec plaisir une approbation de ce principe par le gouvernement fédéral.

L'idée, chaque province financerait le montant total du coût approuvé et récupérerait la moitié de ces frais du gouvernement fédéral. Nous considérons que cette méthode assurerait un contrôle nécessaire du coût tout en fournissant l'opportunité pour une coordination des efforts et la flexibilité dans la planification par les autorités provinciales. Cette proposition du partage du coût peut être comparée à l'établissement, l'an dernier, du fonds d'aide à l'enseignement médical en vertu duquel le gouvernement fédéral défraye la moitié du coût de l'expansion des aménagements d'enseignement dans les facultés de médecine et d'art dentaire. Nous croyons que les mêmes arguments de priorité nationale et d'urgence justifient un arrangement pour le partage du coût de tous les aménagements universitaires. Nous ne croyons pas cependant que les limites du montant disponible à chaque province - comme ce fut le cas de la formule du fonds d'aide à l'enseignement médical - doivent être comprises dans tout nouvel arrangement de partage du coût. L'objectif est sûrement de répondre aux besoins, n'importe où au Canada.

En passant maintenant à l'aide aux universités, j'aimerais faire remarquer les points suivants :

1) L'Ontario n'est pas d'accord que la participation

fédérale dans le domaine de l'enseignement supérieur exige une implication directe avec les universités par un système d'octrois. Les octrois fédéraux directs non seulement compliquent mais souvent contredisent les arrangements à long terme et les priorités de notre département des affaires universitaires dans les relations avec nos universités. En Ontario, nous préférons distribuer des fonds publics parmi nos universités d'après notre propre évaluation et nos critères, plutôt que de voir une partie d'une telle aide payée directement à nos universités sur la base d'une formule nationale.

2)

Une augmentation substantielle de l'aide fédérale pour fins des opérations sera requise au cours des années à venir. Même avec l'augmentation de l'octroi fédéral à \$5 par personne en 1966-67, les montants reçus d'Ottawa ne répondent que faiblement aux frais d'opération des universités. De plus, à notre avis, le niveau des augmentations stipulé dans le Rapport Bladen n'est pas suffisant.

3)

La méthode de calcul de l'aide fédérale pour les opérations est entièrement inadéquate. Le calcul du paiement total aux universités de toute province sur une base de population ignore le fait pertinent que les inscriptions universitaires augmentent à un taux beaucoup plus rapide dans certaines provinces. Pour cette raison, l'Ontario

Le financement des universités est une partie intégrale de tout l'ensemble des arrangements financiers fédéraux-provinciaux. Ainsi, nous croyons que ce sujet doit être traité d'une façon appropriée par l'entremise de nos discussions sur le partage du coût.

Il est évident que le financement de l'enseignement supérieur est un problème national urgent actuellement. Il est très regrettable que la conférence sur cette question vitale prévue pour juin dernier ait dû être remise. Nous croyons que l'une des tâches importantes de cette conférence fédérale-provinciale et des autres qui viendront est d'établir une entente sur les rôles du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans le financement de l'enseignement supérieur et les moyens de fournir des fonds à nos universités sur une échelle beaucoup plus grande.

(1) Enseignement supérieur

L'apport de capitaux pour la construction d'universités est un problème particulièrement urgent pour l'Ontario. Nos plans pour agrandir les aménagements universitaires demandent des engagements très lourds au cours des trois prochaines années. L'aide fédérale grandement augmentée est requise immédiatement si ces plans doivent être réalisés et si l'on doit accommoder le nombre prévu d'étudiants.

A part des octrois faits il y a quelques années par l'entremise du Conseil canadien des Arts, le gouvernement fédéral n'a pas fourni d'aide financière pour la construction de nos universités. Le Rapport Bladen recommandait l'aide fédérale au moyen d'octrois annuels de \$5 par tête. Bien que l'Ontario reçoive favorablement cette admission du besoin d'une aide financière fédérale plus grande pour la construction d'universités, nous ne sommes pas d'accord avec la Commission Bladen sur le fait que l'aide financière fédérale soit calculée sur une base de population et distribuée directement aux universités. De plus, nous croyons que le niveau d'aide fédérale doit être beaucoup plus élevé. Selon les recommandations de la Commission Bladen, l'Ontario aurait droit à environ \$35 millions en 1967-68. A la lumière de notre programme prévu d'expansion des universités jusqu'en 1971, d'un montant calculé à plus de \$1 milliard, cette aide est beaucoup inférieure aux sommes que nous demandons du gouvernement fédéral à cette fin.

Nous croyons que les meilleurs moyens de financer les besoins énormes en capitaux pour les quelques prochaines années sont d'établir un nouveau programme de partage du coût semblable au programme de capitaux pour les écoles techniques et professionnelles. En vertu du type de programme que nous avons à

L'Ontario n'a jamais adopté une position doctrinaire sur le partage du coût, croyant que les circonstances de chaque cas doivent être traitées en termes pratiques spécifiques. Nous n'avons pas choisi de nous retirer des programmes simplement pour fins d'assurer un contrôle sur des programmes où nous sommes engagés. Clairement, toute proposition pour remettre aux provinces la responsabilité totale de programmes établis, en échange d'une capacité fiscale supplémentaire en vue de continuer ces programmes essentiels, n'offre aucun gain aux provinces. Plutôt, notre but est d'être assuré de ressources financières adéquates pour assumer nos responsabilités, seuls ou conjointement. Avant d'accepter tout transfert de programmes de partage du coût bien

- versités.
- (4) De nouveaux programmes devraient être introduits seulement après consultation intensive préalable et entente entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et dans des situations d'urgence nationale temporaire, telles que le financement de capitaux pour les universités.
- (3) Les programmes devraient être continués là où la participation fédérale est nécessaire pour maintenir des normes nationales ou pour assurer l'accès et le transfert.
- (2) Les programmes de partage du coût devraient être ré-examinés périodiquement afin qu'ils continuent de subvenir aux besoins et aux buts pour lesquels ils sont établis. Les programmes qui sont devenus désuets ou qui peuvent être utilisés plus efficacement autrement ment devraient être discontinués plutôt que d'être poursuivis indéfiniment.
- partage du coût tel que l'assurance-santé.
- implicite soit évitée dans tout programme futur de nous recommandons fortement qu'une telle péréquation, Les arrangements délimités de péréquation. De plus, vraient être corrigés, ou du moins compensés dans dans les arrangements actuels de partage du coût de d'améliorer les services. Il est sur que ces lacunes une proportion plus grande des frais plus élevés afin ou du moins plus basses, ces provinces devraient payer coût dans ces provinces relève des normes inadéquates dans certaines provinces. Dans la mesure où le faible fait comme une entrave à l'amélioration des normes basées sur le coût en moyenne nationale fonctionnent en fédéraux. En plus, les formules de partage du coût différences ne sont pas compensées dans les transferts pénalité aux provinces où les coûts sont élevés. Ces aux provinces où le coût est relativement bas et d'une Le résultat de ce procédé est le surpassement fédéral plus haut, soit plus que la moyenne nationale.
- province reçoit une partie ou toute son aide fédérale sur la base du coût en moyenne nationale, alors que le coût réel dans les différentes provinces varie, soit

Les possibilités d'une coordination fiscale et d'une planification financière fédérale-provinciale dont ce pays a manifestement besoin, si nous devons empêcher le retour des problèmes économiques graves et si nous devons obtenir un taux d'accroissement économique sur lequel tout notre progrès social dépend. Nous exigeons plus, plutôt que moins, de coordination des dépenses publiques et une correspondance plus efficace des impôts globaux aux conditions complexes de l'économie qui les affectent.

L'une des principales valeurs du système actuel de partage fiscal est que, sous la direction du gouvernement fédéral, il est découlé une série de règlements et de procédés qui a servi à maintenir l'uniformité des opérations fiscales des onze gouvernements du Canada. Au lieu de cette trêve plus ou moins acceptable, il est concevable que tout semblant de structure nationale coordonnée des impôts pourrait graduellement se détriorer alors que les régimes fiscaux autonomes des gouvernements fédéral et provinciaux agiraient selon différentes normes. Il en résulterait une confusion complète des objectifs du Comité sur le régime fiscal.

Bref, l'Ontario maintient qu'une réallocation significative dans le domaine de l'impôt sur le revenu personnel doit avoir lieu sans égard à la forme future des accords financiers fédéraux-provinciaux. A ce sujet, le besoin de restreindre les dépenses gouvernementales totales dans les limites d'un fardeau tolérable de taxation sur l'activité économique privée dicte un déclin naturel de la part du gouvernement fédéral dans les revenus totaux des gouvernements.

Partage du coût

L'Ontario reconnaît le rôle important et constructif que les programmes de partage ont joué en aidant les provinces à fournir des services plus nombreux et meilleurs et en établissant des normes minimums uniformes à travers le pays. Il existe cependant des lacunes dans les arrangements actuels de partage et ces lacunes devraient être corrigées. Egalement, la forme de partage du coût du financement intergouvernemental s'est développée en une prolifération de programmes spécifiques. Nous croyons qu'une révision majeure et une rationalisation de tout le domaine du partage du coût est dans l'ordre.

A notre point de vue, les arrangements de partage du coût exigent une révision d'après les données suivantes:

(1) L'égalisation implicite dissimulée dans certains programmes de partage du coût devrait être évaluée et enlevée. Les pièces constitutives d'égalisation dans tels programmes comme l'assurance-hospitalisation surviennent parce que la formule actuelle de partage ne tient pas compte adéquatement des différences du coût d'une province à l'autre. En fait, chaque

Conséquemment, le gouvernement de l'Ontario croit qu'un abatement supplémentaire immédiat de l'impôt personnel sur le revenu est la solution rationnelle au problème du partage des impôts.

Une plus grande part du domaine de l'impôt personnel sur le revenu pour les provinces ne pourrait pas évidemment être considérée la solution à tous les problèmes du domaine financier fédéral-provincial, ni éliminer la nécessité ultime de considérer l'ensemble des opérations fiscales fédérales-provinciales. Cependant, un ajustement immédiat de l'impôt personnel sur le revenu aurait le mérite de placer les gouvernements fédéral et provinciaux sur un pied plus égal en regard de leurs obligations. Nous croyons qu'une répartition plus réaliste de l'impôt sur le revenu est fondamentale à une égalisation des fardeaux relatifs fédéral-provinciaux dans l'obtention de revenus fiscaux supplémentaires et de financements des dettes.

De plus, nous ne croyons pas que toute limite arbitraire telle que 50 pour cent à être imposée sur la part provinciale pour assurer que le gouvernement fédéral demeure dans une position pour financer ses propres dépenses, entreprendre une action fiscale efficace anti-cyclique et contrôler la forme et la structure de l'impôt sur le revenu. Nous croyons que ces responsabilités peuvent être effectivement assumées avec moins que 50 pour cent de l'impôt sur le revenu personnel. Le gouvernement fédéral a d'autres sources d'impôt évidemment en plus de l'impôt sur le revenu personnel, qui lui permettent de financer ses propres dépenses. Selon notre opinion, le gouvernement fédéral serait quand même en mesure de faire des ajustements budgétaires requis et des changements dans les taux d'impôt sur le revenu personnel pour les fins normales anti-cycliques et fiscales. De plus, nous croyons que la façon d'assurer des politiques contre-cycliques efficaces au Canada est par l'entremise de développement de mécanismes pour une action fiscale conjointe fédérale-provinciale. Enfin, si les provinces ne reçoivent pas une augmentation suffisante de leur part de l'impôt sur le revenu personnel, elles pourront être forcées de développer leurs propres domaines d'imposition avec peu d'égard à la formule générale et à la structure de la fiscalité canadienne, diminuant ainsi considérablement l'influence fédérale.

Le gouvernement de l'Ontario croit fortement qu'une continuation du système d'abattement est à la fois nécessaire et désirable dans les arrangements actuels de partage fiscal. Nous avons des doutes sérieux quant à la sagesse des deux échelons de gouvernement ayant recours à des opérations fiscales indépendantes comme moyen de satisfaire leurs dépenses respectives. D'abord, à moins que des concessions adéquates soient faites aux provinces au début, une taxation indépendante peut conduire à des augmentations progressives dans le niveau total de taxation au détriment de l'expansion du secteur privé de l'économie. En second lieu, une taxation indépendante pose un menace de concurrence et de conflit intergouvernementaux en matière d'imposition. Un tel conflit pourrait en effet détruire

des taux d'augmentation fut accompagnée par un retour graduel aux provinces d'une partie des impôts sur le revenu personnel, les revenus provinciaux ont été insuffisants en regard des dépenses provinciales. Ce problème fut partiellement résolu par une aide accrue du gouvernement fédéral, par l'entremise du partage du coût et par les emprunts provinciaux et municipaux sur une échelle élevée et grandissante. Les frais des dettes provinciales et municipales ont, de presque \$100 millions en 1952-53, augmenté à presque \$400 millions en 1964-65, soit un taux annuel en moyenne de plus de 12 pour cent. En dépit de l'aide fédérale accrue, le fardeau de dettes des provinces et des municipalités a pris de l'ampleur pour atteindre un taux annuel d'augmentation des frais de dettes de 16.7 pour cent en moyenne au cours des six dernières années. Ceci se compare à seulement 7.3 pour cent pour le gouvernement fédéral.

Le dossier historique, conséquemment, fait remarquer clairement le déséquilibre qui s'est développé dans la situation financière des deux échelons du gouvernement. En dépit d'un montant annuel qui dépasse maintenant le milliard de dollars en aide fédérale par l'entremise du partage du coût dans les domaines provinciaux de juridiction, les exigences pour les dépenses provinciales et municipales ont augmenté si rapidement qu'un montant disproportionné du financement des dettes a été nécessaire dans la plupart des provinces. Partant de cette situation provinciale gravement en déséquilibre, les gouvernements provinciaux et municipaux doivent envisager une période d'augmentation rapide et continue de leurs dépenses.

Les prévisions faites pour le Comité sur le régime fiscal révèlent que les dépenses provinciales et municipales continueront d'augmenter plus rapidement que celles du gouvernement fédéral. De plus, la montée prévue des dépenses provinciales et municipales peut s'avérer restreinte à la lumière des augmentations des prix et des révisions à la hausse des dépenses nécessaires. En particulier, les autorités provinciales et municipales peuvent s'attendre d'envisager un besoin plus grand d'entreprendre des genres de travaux plus onéreux comme le renouvellement urbain, les transports publics, le développement régional, la construction d'écoles, d'universités et d'hôpitaux. Ceci démontre clairement le besoin d'obtenir une réallocation importante des ressources fiscales entre les gouvernements fédéraux et provinciaux.

Ceci nous amène à la question à savoir comment les ressources fiscales devraient être bien redistribuées. À notre point de vue, les négociations actuelles doivent amener de nouveaux arrangements de partage fiscal qui fournissent aux provinces la plus grande part de l'impôt personnel sur le revenu. Comme l'impôt personnel sur le revenu est l'augmentation fiscale la plus considérable et comme il a été amplement démontré que les provinces assument les dépenses les plus considérables et celles qui augmentent le plus, il est seulement raisonnable qu'elles devraient avoir la plus grande part de ce domaine fiscal si des rajustements subséquents doivent être maintenus à un minimum.

Ayant donné les objectifs généraux et les principes de la réorganisation des arrangements financiers fédéraux-provinciaux, j'aimerais appuyer sur l'ordre dans lequel nous croyons que les arrangements devraient être discutés et traités. Nous croyons qu'il faudrait d'abord considérer la question du partage fiscal, suivi par le partage du coût, y compris les soins médicaux, l'enseignement supérieur et la péréquation. Cette nomenclature est basée sur la croyance que le partage des impôts est d'une importance vitale et centrale du fait qu'elle détermine l'accès autonome des provinces aux ressources fiscales. Les autres genres d'arrangements peuvent être vus comme étant d'une importance secondaire du fait qu'ils fournissent des fonds fédéraux qui augmentent la capacité financière fondamentale des provinces. Le partage fiscal est d'une importance centrale aussi parce qu'il a des implications importantes dans les autres domaines. Par exemple, plus les ressources de revenu des provinces sont élevées en regard de leurs dépenses, moins il existe de besoins d'aide fédérale supplémentaire par le partage du coût. De même ordre, dans la sphère des paiements de péréquation, plus la capacité fiscale des provinces plus riches est grande, plus grande est la base sur laquelle les transferts aux provinces moins développées sont déterminés. En fait, sans un arrangement adéquat du partage des impôts, la raison principale de l'établissement du Comité sur le régime fiscal aura été ignorée et la redistribution nécessaire des sources de revenu ne sera pas réalisée.

Partage fiscal

Tel que suggéré déjà, le gouvernement de l'Ontario croit fermement que l'exigence de base dans le domaine du partage fiscal fédéral-provincial est d'obtenir une division des ressources fiscales qui corresponde de près à la distribution des ressourcesabiltés financières entre les deux échelons de gouvernement. A ce sujet, la série actuelle d'arrangements contient des lacunes manifestes. La nature du problème est bien connue. D'une part, le gouvernement fédéral occupe et domine ce que l'on appelle communément les domaines de l'imposition "progressive", consistant surtout de l'impôt sur le revenu des corporations et des individus. D'autre part, les gouvernements provinciaux et les autorités municipales qui, en retour, reçoivent une aide financière substantielle des provinces, sont grandement responsables des domaines de plus en plus exigeants de dépenses publiques tel que l'éducation, la santé, la voirie, les aménagements d'aqueducs et d'égoûts. Ce déséquilibre subséquent des sources de revenu comparé aux responsabilités financières a imposé un fardeau disproportionnellement élevé sur les provinces et les municipalités pour l'obtention de fonds par l'entremise d'augmentations de taxes et de financements.

Au cours des 12 dernières années, le taux annuel en moyenne de l'augmentation des dépenses provinciales et municipales fut d'environ 12 pour cent en comparaison de 4 pour cent pour le gouvernement fédéral. Alors que cette disparité énorme

notre pays, y compris ses gouvernements fédéral et provinciaux, désire accomplir en termes de progrès économiques et sociaux et selon quel ordre et à quel rythme? Nous avons eu au cours des deux dernières années, une ferme indication du Conseil économique du Canada sur le genre de possibilités économiques qui nous attendent et aussi sur les obstacles qui s'opposent à la réalisation de ces objectifs. La question des priorités est étroitement liée à la question du partage d'un bloc fiscal donné parce que seulement en évaluant nos priorités pouvons-nous évaluer nos besoins relatifs financiers et fiscaux. Le gouvernement de l'Ontario est d'avis que le Conseil économique du Canada peut apporter une contribution appréciable à l'établissement des objectifs nationaux. Nous croyons aussi que le Comité sur le régime fiscal devrait être maintenu comme moyen d'assurer la coopération intergouvernementale dans le domaine des politiques de taxation.

Le deuxième principe est qu'un système viable de financement fédéral-provinciales devrait être basé sur l'allocation de ressources fiscales limitées d'une façon qui correspond étroitement aux responsabilités financières des deux échelons du gouvernement. Ceci implique plus qu'une division des revenus actuels pour correspondre aux dépenses actuelles. Plutôt, cela signifie que les ressources fiscales doivent être allouées de sorte que, après un certain temps, les revenus aux échelons fédéral et provincial augmentent proportionnellement à l'accroissement prévu des dépenses à chaque échelon. Ceci veut dire également que les ressources fiscales actuelles doivent être allouées de façon à égaliser les fardeaux relatifs du fédéral et des provinces en regard de l'obtention subséquente de revenus fiscaux supplémentaires.

Le troisième principe implique que la réorganisation des arrangements financiers fédéraux-provinciaux doit être basée sur un traitement global de tous les moyens principaux, ou formes de financement intergouvernemental - partage des impôts, partage du coût et péréquation. Bien que chacun de ces domaines possède ses caractéristiques uniques et ses objectifs séparés, il est apparent que des changements dans un domaine ne peuvent être finalement évalués d'une façon définitive avant que les changements correspondants dans d'autres domaines soient bien connus.

Le dernier principe est que les objectifs, les principes, les mécanismes et la gamme des arrangements financiers fédéraux-provinciaux devraient être simplifiés et rationalisés. La tendance dans le passé de traiter et de faire des arrangements précaires d'une façon limitée et non coordonnée est l'un des principaux facteurs contribuant à la complexité et à la profusion des programmes, paiements et transferts intergouvernementaux. Cependant, à part du besoin d'améliorer la flexibilité administrative et l'efficacité du système, ce principe implique aussi l'encouragement, dans le grand public, à un degré plus élevé de connaissances et de discussions sur la structure financière de la Confédération et sur son évolution en réponse aux conditions et aux besoins changeants.

Nous maintenons aussi que cette réunion du Comité sur le régime fiscal ne devrait pas être détournée de son but principal par une préoccupation excessive des problèmes économiques passagers. Quelles que soient les conditions économiques actuelles et les politiques appropriées, le souci principal de ce Comité est de recommander de nouveaux arrangements financiers fédéraux-provinciaux qui entreront en vigueur le 31 mars 1967. Nous devons continuer à exiger une politique fiscale à court terme au fur et à mesure des changements des conditions économiques, alors qu'une nouvelle entente sur le partage du revenu fiscal porte sur des besoins plus fondamentaux et à long terme.

Comme les avis rendus par le Comité sur le régime fiscal auront une influence profonde sur le fédéralisme canadien et les arrangements financiers fédéraux-provinciaux futurs, nous croyons que le public devrait avoir toutes les chances de connaître exactement ce qui arrive et pourquoi. Conséquemment, il est essentiel que ces questions soient discutées et bien approfondies, et dans leur contexte intégral, avant que des décisions soient prises. Bien qu'il est vrai que nombre de détails techniques impliqués dans les différentes questions soient complexes, nous croyons qu'il est possible de signaler les questions d'une façon qui aidera le public à décider des objectifs acceptables d'un fédéralisme canadien aujourd'hui.

Principes généraux

Chaque premier ministre a le devoir évident et l'obligation de promouvoir les intérêts des citoyens de sa province; en même temps, en établissant des lignes de conduite et en guidant les décisions de son gouvernement, il doit considérer ce qui est le mieux pour le fédéralisme canadien et tous les citoyens du pays. Avant d'élaborer explicitement sur la position du gouvernement de l'Ontario, j'aimerais énoncer quelques-uns des principes qui servent de base à la position de l'Ontario et à notre objectif commun qui est d'établir un régime de finances publiques au Canada qui permette à tous les gouvernements de faire face à leurs responsabilités au point de vue des dépenses sans nuire aux possibilités d'expansion du secteur privé de l'économie.

Le premier principe est que les besoins de revenu et les priorités des gouvernements fédéral et provinciaux doivent être conciliés et coordonnés d'une façon qui reconnaisse le besoin d'un développement équilibré des secteurs public et privé de l'économie. Ceci en retour signifie que les dépenses totales du gouvernement doivent être contenues dans les limites d'un niveau tolérable de taxation et de dettes et que le régime fiscal doit répartir ce fardeau à de différents genres d'activités économiques, d'après les principes économiques bien fondés. Cela signifie aussi qu'on doit rechercher un mécanisme par lequel tous les gouvernements peuvent atteindre une manimité sur les priorités et les objectifs sociaux et économiques. Qu'est-ce que

duels compliqués des relations économiques et financières fédérales-provinciales. Nous tous, j'en suis sûr, accueillons le Comité sur le régime fiscal comme moyen d'évaluer les relations fédérales-provinciales à la lumière d'objectifs économiques d'ensemble et de principes solides d'administration des finances publiques. L'Ontario croit que nous ne pouvons pas nous permettre d'ignorer la sagesse de ce principe dans la formulation d'une nouvelle entente pour 1967-1972 si une telle entente doit être rationnelle et équitable et dans le sens économique et dans le sens administratif.

Dans ses premières attributions, le Comité sur le régime fiscal a, parmi d'autres responsabilités, été chargé d'étudier et de rendre avis :

"1. Sur les tendances à prévoir durant 1967-1972 dans les dépenses publiques par le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, en tenant compte des priorités susceptibles d'être accordées par les gouvernements aux dépenses sur les programmes importants qui sollicitent les fonds disponibles;

2. Les problèmes impliqués dans le financement de ces dépenses et leur rapport avec les circonstances économiques à prévoir, les niveaux probables du coût des services publics et des aménagements, et les niveaux probables de la dette des gouvernements;

3. Les domaines fiscaux qui doivent être employés exclusivement par le gouvernement fédéral et par les provinces et les municipalités, et les domaines où une occupation conjointe est désirable; et

4. La liaison intergouvernementale future sur les questions économiques et fiscales."

Les attributions indiquent clairement que nous avons convenu de considérer toute la gamme des ententes financières fédérales-provinciales plutôt que de faire des modifications éparées aux ententes actuelles. Cette philosophie de traiter toutes les ententes fédérales-provinciales comme partie d'un ensemble est encore valide et souhaitable. Le gouvernement de l'Ontario est d'avis que nous devrions maintenir convenir d'un rajustement immédiat des sources de revenu qui seraient plus conformes aux dépenses. Une telle entente n'a pas besoin d'empêcher une reconstruction ordonnée et continue de tout le régime fiscal lorsque nous aurons eu l'occasion d'étudier le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. L'adoption de changements fondamentaux au régime fiscal serait peut-être selon un lent processus; le besoin d'un changement fondamental dans l'ensemble du partage fiscal nous incombe actuellement.

Déclaration de

L'HONORABLE JOHN P. ROBERTS

Premier Ministre

de la

province de l'Ontario

au

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

Ottawa, Canada

Le mercredi 14 septembre 1966

Introduction

Cette réunion du Comité sur le régime fiscal est une occasion appropriée pour faire quelques observations au sujet des événements prochains qui auront inévitablement un effet marqué sur le cours futur de notre régime fédéral. Ce faisant, j'aimerais étendre l'envergure de la discussion au-delà des frontières de ma propre province. Lorsqu'une personne porte les grandes responsabilités d'un gouvernement provincial, ce n'est pas facile de se tenir à l'écart et d'observer d'une façon désintéressée le panorama des événements nationaux qui se déroulent devant soi. Pourtant, je crois que chacun de nous doit s'efforcer d'agir ainsi afin de formuler un jugement bien équilibré quant au meilleur cours à suivre pour le développement intégral du fédéralisme canadien et aux moyens les plus appropriés d'atteindre cet objectif.

Nous sommes aujourd'hui au début d'une série de réunions, de discussions et de conférences fédérales-provinciales qui pourraient laisser une empreinte indélébile sur le prochain siècle de la Confédération. En fait, les événements qui sont sur le point de survenir pourraient amener une reconstruction virtuelle de la Confédération canadienne. La Confédération a toujours été une structure vivante, subissant des changements constants mais, de temps à autre, cette structure a été renouvelée, et tel est le processus dans lequel nous nous engageons présentement. Le travail du Comité sur le régime fiscal nous a fourni de meilleurs outils pour promouvoir ce processus que jamais dans le passé.

Le concept d'un Comité sur le régime fiscal fut d'abord soumis à la conférence mémorable des premiers ministres à Québec il y a deux ans et demi. Ce Comité fut créé à un moment de crise et de tension dans les relations fédérales-provinciales comme moyen de placer dans leur juste perspective les aspects indivi-

PROVINCE D'ONTARIO

de la

PREMIER MINISTRE

L'HONORABLE JOHN P. ROBARTS

DECLARATION DE

que de croissance et de stabilité économiques. Il est question de priorités, du moins implicitement, à la plupart des réunions des ministres et premiers ministres fédéraux et provinciaux et des ministres des Finances et trésoriers provinciaux. Mais on pourrait probablement rendre ces discussions plus systématiques et les tenir avec plus de régularité. Le Comité aimerait peut-être formuler une suggestion de ce genre à la Conférence des ministres et des premiers ministres.

Nous en sommes aussi venus à la conclusion qu'il est temps de revoir l'important mécanisme fédéral-provincial qui a été établi en vue d'harmoniser nos programmes et nos politiques. Un grand nombre de comités ont surgi dans cette intention, particulièrement au cours de la dernière décennie, mais aucune revue systématique n'a été faite de tout l'appareil de plus en plus important des relations fédérales-provinciales. C'est dans cette intention que le gouvernement fédéral a confié à l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's une étude complète des mécanismes de consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de politique fiscale et économique.

Conclusion

Voilà qui complète mon exposé de la formule que le gouvernement fédéral propose pour les futurs arrangements fiscaux. Il nous reste encore beaucoup de problèmes de détail à résoudre. Il est néanmoins possible de tracer déjà la voie à un renouveau dans les relations fiscales au Canada. Nous croyons que la formule que le gouvernement fédéral a proposée répond aux besoins actuels du Canada, ainsi qu'au fédéralisme de demain, tel que nous le voyons: elle respecte la constitution et les traditions de notre fédération, et elle tient compte des droits et responsabilités des provinces, tout autant que de la nécessité d'une action dynamique de la part du gouvernement fédéral dans les domaines qui intéressent le pays tout entier. Elle s'harmonise aussi avec les principes sur lesquels le présent gouvernement cherche à asséoir ses relations avec les provinces, principes qui présupposent consultation et collaboration avec les provinces, et Leadership fédéral en tout ce qui intéresse l'ensemble du Canada.

Nous pensons que ces nombreuses délibérations revêtiraient plus d'importance et jouiraient d'une meilleure orientation si des mesures précises venaient faciliter la normalisation des programmes fédéraux-provinciaux en matière fiscale. Le gouvernement fédéral propose, à titre de première mesure importante, un plan de stabilisation des revenus qui assurerait aux provinces le support financier qui leur permettrait d'harmoniser leurs programmes fiscaux avec ceux du gouvernement fédéral advenant un recul économique régional ou général. En vertu de ce plan, le gouvernement fédéral verserait des subventions de stabilisation à toute province dont les revenus, à des taux constants d'impôt, diminueraient d'un faible pourcentage.

Il faut reconnaître que les provinces peuvent se heurter à des difficultés en cherchant à établir leurs programmes à la fois dans une large perspective économique et en fonction de leurs besoins. Le meilleur exemple de ces difficultés est celui d'une province qui verrait décroître ses revenus lors d'une crise provinciale ou nationale de chômage; c'est le moment tout indiqué pour ne pas augmenter les impôts. Cependant la situation fiscale de la province peut être telle que ses ministres jugent nécessaire d'accroître les revenus pour financer les dépenses, qui tendent à augmenter en période de marasme économique. La mesure que nous proposons devrait rendre inutile aux provinces de prendre des initiatives qui seraient contraires aux intérêts économiques de la nation ou de la région.

En plus de cette proposition majeure, nous voudrions suggérer plusieurs mesures précises de nature à donner plus de consistance à nos discussions sur la politique économique. Nous du gouvernement fédéral avons mis à la disposition des ministres provinciaux des Finances notre analyse de l'économie, et leur avons communiqué nos vues sur la nature des programmes économiques qui semblent s'imposer. J'ai décidé que nous mettrions aussi à la disposition des provinces les extrapolations que le ministère des Finances a faites des principales données économiques, y compris les dépenses et les revenus fédéraux et provinciaux-municipaux. La participation des provinces serait aussi très utile, comme on l'a vu lors de l'établissement des extrapolations des dépenses et revenus des gouvernements pour le Comité sur le régime fiscal. Comme c'est la tâche que mes fonctionnaires doivent entreprendre de toute façon, je suggère que nous mettrions ce que nous faisons à la disposition de vos fonctionnaires. Je suis aussi disposé à ce que mon ministère permette à vos fonctionnaires d'utiliser le modèle que le ministère des Finances utilise dans ses travaux d'économétrie, y compris ses prévisions économiques. Vous en conviendrez tous, j'en suis sûr, que nos économistes, en collaborant entre eux, seront mieux en mesure d'utiliser de meilleures techniques dans leurs analyses économiques.

En plus de ces mesures de nature plus technique, nous pourrions nous demander comment nos réunions ministérielles pourraient mieux servir à diriger de façon plus systématique l'attention sur les questions des priorités des programmes publics ainsi

discuter plus tôt des questions d'ordre général découlant de ce rapport, ainsi que des rapports provinciaux, je serai heureux de convoquer une réunion à cette fin, mais vous comprendrez que je ne serai pas en mesure d'exposer les vues du gouvernement fédéral au sujet des changements fiscaux avant que nous ayons pu d'abord les énoncer publiquement au Parlement, au moins de façon préliminaire, afin que le public les prenne en considération.

Dans l'intervalle, j'ose espérer que le Comité du régime fiscal prendra en sérieuse considération la nouvelle conception de l'utilisation commune des domaines fiscaux que j'ai exposée. C'est, je crois, la meilleure façon de répondre aux besoins à longue échéance des provinces et à leur désir légitime de liberté et de responsabilité en matière fiscale. Cela aidera aussi à préserver l'aptitude du gouvernement fédéral à agir efficacement dans les domaines d'importance nationale.

Liaison intergouvernementale en matière fiscale et économique

Les arrangements fiscaux proposés par le gouvernement du Canada se fondent en un tout harmonieux. Ils tiennent compte du fait suivant qui est une particularité du fédéralisme canadien: il y a et il doit y avoir à la fois des gouvernements provinciaux forts et un gouvernement fédéral fort. Ces propositions ont pour objet d'amener une réforme des arrangements fiscaux qui, d'une façon aussi équilibrée qu'il est possible, assurera aux deux paliers de gouvernement, les pouvoirs fiscaux dont ils ont besoin ainsi que les responsabilités qui s'en dégagent. Elles prévoient l'instauration d'un régime de paiements automatiques et inconditionnels de péréquation qui donnera de la substance au concept de liberté fiscale dans les provinces les moins favorisées. Elles prévoient la rétention et l'exercice, par le gouvernement fédéral, des pouvoirs en matière de taxation et de dépense qui sont essentiels à la gestion judicieuse de l'économie canadienne.

Vu la nature du fédéralisme canadien, et le régime fiscal qu'il suppose, il est important de trouver de meilleurs moyens d'harmoniser les initiatives, les priorités et les programmes des gouvernements fédéral et provinciaux. Depuis trois ans, nous mettons graduellement au point un mécanisme intergouvernemental conçu en vue de faciliter la consultation entre les gouvernements sur les questions fiscales et économiques: Les réunions des ministres chargés de la direction de programmes particuliers ont été plus fréquentes et se révèlent de plus en plus utiles. Les conférences réunissant les premiers ministres furent plus nombreuses et nécessaires comme instruments d'harmonisation des politiques fédérales-provinciales et des travaux des nombreux comités fédéraux-provinciaux qui ont vu le jour. Le Comité des ministres des Finances aussi se réunit maintenant régulièrement pour examiner les perspectives économiques au Canada et pour considérer les mesures et les programmes qui semblent s'imposer.

Je regrette, et je sais que certains représentants des provinces le regretteront également, que nous n'ayons pu disposer à cette réunion du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Cela nous aurait permis de considérer nos problèmes dans une plus large perspective, rendue possible par une vaste étude de ce genre. J'espère que le Comité se réunira l'an prochain pour discuter les changements à apporter à nos lois fiscales à la suite des révisions qui seront entreprises à la lumière du rapport de cette Commission. Nous du côté fédéral espérons recevoir les opinions d'un grand nombre de contribuables, d'associations et d'experts sur les conclusions et les recommandations de la Commission avant d'en venir à une décision quant aux nombreux changements qui peuvent être souhaitables. Nous tiendrons particulièrement à recevoir les opinions des gouvernements provinciaux, soit ouvertement, soit confidentiellement. Nous recommandons qu'ils ont des obligations dans ces domaines, tout comme nous. Et nous espérons que les décisions que nous prendrons de même que celles des provinces quant à la forme que revêtiront nos lois fiscales respectives, permettront de conserver un régime fiscal uniforme. Je m'attends à ce que nous préparions un ou plusieurs projets de loi qui seront soumis à l'étude préliminaire et aux commentaires des membres du Parlement et à d'autres personnes avant que nous en venions à élaborer les mesures que le Parlement sera prié d'adopter. Nous croyons qu'il serait utile d'avoir une discussion portant sur ces propositions au sein du Comité l'an prochain. Si le Comité désire

Je dois souligner que cette mesure ne diminuera pas l'encouragement que comportent les arrangements fiscaux actuels à uniformiser les lois fiscales et ne devrait pas par conséquent donner lieu à des définitions différentes du revenu ou autres divergences dans nos lois fiscales. Les Canadiens sont fiers, à juste titre, d'avoir réussi à uniformiser dans tout le pays les lois sur l'impôt sur le revenu, et le gouvernement fédéral continuera à mettre tout en œuvre pour maintenir cette uniformité. À cette fin, des accords relatifs à la perception des impôts seront de nouveau offerts aux provinces pour la période 1967-1972 sans qu'aucun frais ne soit exigé pour la perception des impôts provinciaux. La seule condition sera que les lois fiscales provinciales se conforment à la loi-type, condition actuellement exigée dans les accords actuels relatifs à la perception des impôts.

Je n'ai pas encore fait mention des aspects techniques de la structure fiscale ni des rapports immédiats de Commissions royales d'enquête qui peuvent, selon l'exemple de la Commission sur la fiscalité de la Province de Québec, proposer des changements assez considérables. Ce n'est pas que j'attache peu d'importance à la forme ou au taux des impôts au Canada mais j'ai pensé que nous devions d'abord nous préoccuper de trouver une approche nouvelle pour solutionner des problèmes de l'utilisation conjointe des champs d'impôt. La structure de la taxation a toujours été un aspect important des discussions fédérales-provinciales et c'est un des aspects de la fiscalité au sujet desquels les Commissions d'enquête ont été invitées à soumettre leurs recommandations.

Gouvernement fédéral doit conserver une position forte dans ce domaine en dépit des pressions qui continueront de s'exercer pour qu'il réduise sa part au bénéfice des provinces. Nous avons déjà pris des dispositions avec le Québec qui permettent à cette province de prélever un niveau d'impôt équivalent à l'impôt fédéral. Nous avons formulé ici des propositions qui permettent d'atteindre graduellement la position du Québec. Le niveau qui sera atteint en vertu de ces propositions me semble raisonnable pour les provinces, et laisse au Gouvernement fédéral un impôt sur le revenu des particuliers suffisant pour les fins d'une politique économique et de distribution.

C'est pourquoi nous avons conclu que nous devons chercher autre chose qu'une diminution continue des impôts fédéraux pour résoudre les problèmes fiscaux des provinces. Nous devons considérer plutôt, je pense, l'accès à tous domaines fiscaux de compétence provinciale car l'accès peut en être limité par des obstacles d'ordre pratique aussi bien que d'ordre juridique.

L'utilisation par les provinces de l'impôt sur le revenu des particuliers a été limitée et la responsabilité des provinces à l'égard de l'utilisation de cet impôt a été amoindrie par la désignation (dans les arrangements fiscaux entre le Gouvernement fédéral et les provinces) d'un certain taux provincial d'impôt sur le revenu comme étant le "taux normal". C'est ainsi, par exemple, que le Gouvernement fédéral a adopté un taux de 24 pour cent pour le calcul des paiements de péréquation et pour décider de la mesure d'abattement de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers. Les provinces ont été libres d'imposer le taux de leur choix, mais elles ont dû reconnaître que tout taux dépassant le "taux normal" les exposerait à se voir accusées de "double imposition". A la vérité, lorsque les taux provinciaux dépassent le "taux normal", cet excédent a été appelé "surtaxe".

On peut se demander si le Gouvernement fédéral devrait, par déduction ou autrement, suggérer le taux d'impôt provincial qu'il juge approprié. Nous avons conclu qu'il ne devrait pas en être ainsi. En le disant nous reconnaissons, comme je l'ai signalé, que chacun d'entre nous devrait tenir compte dans ses décisions d'ordre fiscal des niveaux d'impôt prélevés par l'autre. Mais ceci ne doit pas nécessairement être poussé au point où l'un de nous en vienne à indiquer ou à laisser entendre quel devrait être le taux d'impôt qui convient à l'autre. Nous nous proposons donc de recommander au Parlement d'éliminer toute allusion à un "taux normal" (relativement à l'impôt sur le revenu des particuliers) dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Ceci se ferait à l'occasion de tout remaniement majeur de cette loi à la suite des recommandations des nombreuses commissions royales d'enquête sur la fiscalité. Je dois noter que la formule de péréquation proposée ne fait aucune mention de "taux normaux" mais se fonde plutôt sur des taux provinciaux moyens.

Ce n'est pas à dire que le gouvernement fédéral rejette l'idée de consultations fédérales-provinciales au sujet des priorités dans le domaine public. Il va sans dire que de telles consultations s'imposent de plus en plus dans l'intérêt des collectivités. Des consultations portant sur l'étendue et l'orientation des dépenses et des revenus des gouvernements ne peuvent et ne doivent pas être des consultations à sens unique.

Là où je veux en venir c'est que nous devons renoncer à cette idée qui est en train de devenir une tradition, à savoir que le gouvernement fédéral doit accorder aux provinces plus d'espace fiscal lorsque celles-ci constatent que leurs dépenses montent plus rapidement que leurs revenus. Cela a été possible et s'est produit au cours de la dernière décennie; mais, on ne peut l'accepter comme règle générale. Notre devoir fondamental est l'obligation traditionnelle de ne pas imposer plus de taxes qu'il n'en faut et de réduire les impôts quand la chose est possible et nécessaire.

Il y a une deuxième tradition ayant trait aux relations fiscales fédérales-provinciales dont on peut douter du bien-fondé: c'est celle qui veut qu'un certain niveau de partage des impôts sur le revenu et des droits successoraux soit le niveau optimal déterminant la part qui appartient de droit à chacun des paliers de gouvernement.

Ce que nous devons partager maintenant c'est la responsabilité du total de la taxation frappant le contribuable canadien, chaque palier de gouvernement tenant compte des actions de l'autre. Nous devons trouver moyen d'harmoniser les initiatives fédérales et provinciales dans le domaine fiscal afin de nous assurer que les intérêts des contribuables du Canada soient protégés en regard à l'étendue et aux modalités de l'utilisation des différents champs d'imposition. Ceci comprendra la détermination des impôts qui revêtent des caractéristiques nationales par opposition à ceux ayant des caractéristiques provinciales. L'impôt sur les sociétés en est un exemple. Les bénéfices des sociétés peuvent provenir de provinces autres que celle où est situé le bureau-cher. Le gouvernement fédéral doit avoir une part prépondérante de ce champ de taxation en raison de son importance et de sa valeur particulière comme instrument de politique économique. Nous l'avons vu dans le budget fédéral de cette année.

Des raisons probantes motivent le gouvernement fédéral à conserver une forte position dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers: c'est l'impôt principal qui permet une distribution équitable du fardeau fiscal entre le riche et le pauvre à travers le pays. Il s'ensuit qu'une portion considérable de cet impôt doit continuer à échoir au gouvernement fédéral. Cet impôt est aussi un des instruments-clés permettant de régulariser la demande totale dans l'économie, et les gouvernements canadiens ne doivent pas permettre que l'impôt fédéral sur le revenu soit dans son ensemble réduit de telle sorte qu'il ne puisse plus servir à cette fin. Cela revient à dire que le

droits successoraux ou des impôts sur les biens transmis par décès. Les provinces ont aussi accès aux revenus provenant des richesses naturelles, tout comme le gouvernement fédéral dans les Territoires du Nord-Ouest. De fait, les revenus provinciaux provenant de cette source constituent à peu près cent pour cent du total. On peut dire que seuls les droits de douane sont perdus, exclusivement, par le gouvernement fédéral.

La conclusion semble évidente: le problème ne s'explique pas par un manque d'accès aux champs productifs de revenus mais plutôt par des difficultés auxquelles font face les provinces tout comme le gouvernement fédéral quand il s'agit d'augmenter les taux de taxation déjà assez élevés.

La façon traditionnelle d'aborder ce problème, au cours de la période d'après-guerre, a été d'affirmer que le gouvernement fédéral devait réduire ses impôts afin de donner aux provinces plus d'"espace fiscal". Cet argument peut être valable lorsque les rendements des impôts fédéraux augmentent plus rapidement que nécessaires. Mais lorsque l'augmentation des revenus fédéraux est absorbée par les dépenses croissantes ou lorsqu'elle est utilisée pour réduire un déficit ou constituer un excédent pour des raisons d'ordre économique, alors cet argument est fallacieux. En effet, le gouvernement fédéral n'aurait pas alors raison de réduire un de ses impôts simplement pour rendre plus facile aux provinces d'augmenter le même impôt. Cela reviendrait à réduire un impôt fédéral pour permettre une augmentation de l'impôt provincial correspondant, puis d'augmenter quelque autre impôt fédéral pour rétablir la position budgétaire nécessaire. Il en résulterait en définitive une augmentation nette de cet autre impôt, et c'est le gouvernement fédéral qui l'aurait levé. Les provinces toucheraient les deniers supplémentaires. Assurément, il serait préférable que les provinces financent leurs augmentations de dépenses en augmentant les impôts qui, selon elles, devraient être augmentés, tout comme on s'attend à ce que le gouvernement fédéral finance ainsi ses augmentations de dépenses.

La proposition voulant que le gouvernement fédéral devrait réduire ses impôts pour faciliter l'augmentation des impositions provinciales doit supposer, dans des circonstances comme celles décrites ci-dessus, que le Parlement affecte des fonds à des fins moins importantes que celles visées par les dépenses provinciales. Que les gouvernements devraient réduire leurs dépenses est une proposition qui se défend - les tribunaux l'utilisent régulièrement, et l'appliquent sans discrimination aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Nous ne pouvons pas admettre comme principe général que les dépenses fédérales sont moins importantes que celles des provinciales. Le principe qu'il faut reconnaître est différent: le Parlement et les Assemblées législatives doivent accepter leurs obligations financières et se conformer aux désirs de leurs commentants en ce qui concerne les montants à percevoir et leur affectation.

L'élément majeur des relations fiscales fédérales-provinciales, de beaucoup le plus important au cours de la période d'après-guerre, est le partage de l'utilisation des champs de taxation. Pour la plupart d'entre nous, sans doute, cet aspect des relations fédérales-provinciales est synonyme de querelles périodiques portant sur la façon de partager l'impôt sur le revenu des particuliers entre le gouvernement fédéral d'une part et les gouvernements provinciaux d'autre part. Nous en sommes venus à la conclusion que le moment est venu d'essayer de situer toute cette question du partage des domaines de taxation dans une perspective plus large. Je l'affirme à la fois parce que les négociations au sujet des partages fiscaux tendent de plus en plus à diviser plutôt qu'à unir les forces du fédéralisme canadien, et parce qu'à mon avis cette façon conventionnelle d'aborder cette question peut induire en erreur.

Les extrapolations des recettes et des dépenses publiques soumises à ce Comité par nos fonctionnaires nous obligent à conclure que le véritable problème auquel nous faisons face est de savoir comment le gouvernement fédéral et, notamment, les gouvernements provinciaux et municipaux vont financer leurs dépenses croissantes. Ceci nous amène à songer à la difficile question de savoir si les provinces disposeront de sources suffisantes de revenus qui leur permettront de s'acquitter de leurs obligations grandissantes, car dans le cas contraire, nous serions forcés de conclure qu'elles ne possèdent pas cette mesure d'autonomie financière qui constitue un des éléments essentiels du fédéralisme canadien en ce vingtième siècle.

L'examen des sources d'impôt actuellement utilisées par les provinces révèle que celles-ci ont de fait accès à des champs fiscaux capables de produire les revenus nécessaires. La question fondamentale n'est pas de savoir si les provinces ont accès à ces ressources mais plutôt si des considérations d'ordre pratique rendent difficile l'utilisation de leurs champs d'imposition. Selon la constitution, les provinces ont accès à l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés, tout comme le gouvernement fédéral. A vrai dire, depuis la guerre, elles ont augmenté considérablement leur utilisation de ces impôts: de cinq pour cent de l'impôt sur le revenu des particuliers il y a quinze ans à vingt-cinq pour cent actuellement, et d'un dixième de l'impôt sur le revenu des sociétés à environ le quart aujourd'hui. Les provinces taxent présentement les biens au niveau du consommateur, alors que le gouvernement fédéral prélève sa taxe au niveau du manufacturier. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, les provinces perçoivent actuellement quelque quarante pour cent des impôts sur les denrées et produits près de quarante pour cent des taxes de vente, quelque cinquante pour cent des taxes sur les boissons alcooliques, et à peu près cent pour cent de la taxe sur l'essence. Les provinces ont aussi libre accès au domaine de l'impôt sur le capital: elles-mêmes et leurs municipalités reçoivent actuellement près de cent pour cent de toutes les taxes foncières et soixante-quinze pour cent des

demeurer libre de participer à des mesures fédérales-provinciales, en plus de ses propres mesures concernant les impôts, les dépenses et le crédit, pour atteindre ces objectifs supérieurs. Le gouvernement se propose donc de continuer pour des fins économiques à utiliser des programmes à frais partagés et d'offrir à toutes les provinces sur une base paritaire l'assistance fédérale dans le cadre de ces programmes.

Il ne faudrait pas conclure toutefois que tous les programmes à caractère économique qui sont en cours seront maintenus sur une forme ou une autre. Un grand nombre de ces programmes sont présentement à l'étude en vue de déterminer s'ils contiennent autant qu'ils le devraient à l'objectif de la croissance et de la stabilité économiques. Il faut donc s'attendre à ce que les ministres fédéraux suggèrent de temps à autre la révision ou la discontinuation des programmes existants ou l'instauration de nouvelles mesures visant des fins économiques. Je pourrais signaler à ce sujet que nous songeons à discontinuer trois programmes à frais partagés à leur date d'expiration, les ententes forestières, l'aide à l'égard de la chaux agricole, et les routes d'accès aux ressources.

Éducation

Les programmes fédéraux-provinciaux dans le domaine général de l'éducation suscitent un intérêt particulier en même temps que de la controverse. Il est généralement admis que les dépenses au chapitre de l'éducation augmentent plus rapidement que les autres et que ce domaine est encore en pleine évolution. Nous connaissons les pressions que subissent les provinces. En même temps, de nombreux gouvernements provinciaux, des institutions d'enseignement et les étudiants pressent le gouvernement fédéral d'adopter de nouvelles mesures dans ce domaine. On sait, naturellement, que les programmes fédéraux-provinciaux en cours dans le domaine de l'éducation, y compris les accords relatifs à la formation technique et professionnelle et les subventions aux universités, sont actuellement à l'étude par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Je suis en mesure d'annoncer que le gouvernement fédéral se propose d'augmenter son aide financière à l'égard de l'enseignement postsecondaire. La forme que devra prendre cette aide, toutefois, et son rapport avec les affaires fédérales-provinciales en général sont des questions qui requièrent la plus judicieuse considération. C'est pourquoi le Premier Ministre a suggéré la tenue d'une conférence spéciale sur ce sujet. Nous soumettrons alors les vues du gouvernement fédéral.

J'ai une autre proposition à faire sur les mesures fédérales-provinciales d'ordre social. Les arrangements que j'ai décrits s'appliquent aux principaux programmes permanents déjà établis. Il existe de plus un certain nombre de programmes moins considérables dont la plupart ont partie du programme de subventions à l'hygiène et du programme d'assistance publique du Canada, composés en grande partie d'une suite de projets spécifiques. Ces programmes dits de recherche et de démonstration reçoivent un appui fédéral temporaire et ont pour but d'expérimenter de nouvelles conceptions et idées. Ils sont censés contribuer aux réserves de connaissances et d'expérience de tout le Canada et, vu leur portée et leur brève durée, ils n'exercent aucune influence fédérale sensible sur les décisions provinciales. C'est pourquoi le gouvernement fédéral propose de continuer à donner son appui à ce type de programmes.

De même, nous demeurerons prêts à l'avenir à participer aux programmes d'immobilisation, chaque fois que cela semblera revêtir une importance prioritaire, afin de fournir une aide temporaire aux provinces en vue de faciliter ou stimuler de nouveaux développements dans certains domaines des affaires publiques. C'est là une mesure que les gouvernements fédéraux ont adoptée à l'occasion, par exemple, dans le cas des subventions à la construction d'hôpitaux, d'institutions techniques et de formation professionnelle et plus récemment dans celui des services de santé (aux termes de la Caisse d'aide à la santé). Encore une fois, ces contributions sont temporaires et elles peuvent se limiter aux secteurs auxquels les gouvernements fédéral et provinciaux accordent une priorité; elles ne constituent pas un élément important d'influence fédérale sur les décisions des provinces.

Mesures économiques: Permettez-moi maintenant d'aborder les mesures économiques qui concernent à la fois le gouvernement fédéral et les provinces. Les programmes à frais partagés compris dans cette catégorie couvrent un large éventail. Ils vont d'une variété de programmes agricoles et des accords de l'ARDA jusqu'à la route Transcanadienne, les routes d'accès aux richesses naturelles, les programmes de conservation de l'eau et la lutte contre le chômage aux moyens des programmes d'aide aux municipalités pour les travaux d'hiver et la formation des chômeurs. En général on peut dire que tous ces programmes tendent à multiplier les emplois et à favoriser l'essor économique là où le besoin s'en fait sentir et au moment approprié.

Le principe fondamental qui a guidé le gouvernement fédéral dans sa conception de cette catégorie de programmes peut se résumer ainsi: quoique les gouvernements provinciaux s'intéressent indéniablement à une croissance économique stable et équilibrée et qu'ils entreprennent à cette fin des programmes qui leur sont propres, et bien qu'il soit assurément vrai que les provinces contrôlent leurs richesses naturelles, le gouvernement fédéral doit continuer à accepter une responsabilité prépondérante en ce qui concerne l'emploi, la stabilité économique et l'expansion économique au Canada. Il s'ensuit qu'il devrait

un changement subséquent dans la valeur réelle de ce transfert fiscal. Il est à signaler que ces propositions auront comme effet non seulement d'augmenter l'indépendance et la responsabilité des provinces en matière fiscale, mais aussi de leur permettre une autre part considérable du champ des taxes à forte élasticité.

J'espère que les provinces voudront accepter cette liberté supplémentaire en matière fiscale inhérente à ce régime et qu'elles assumeront les obligations fiscales qui leur incombent. Il faut dire cependant qu'elles n'y sont point tenues car les ententes relatives à l'assurance-hospitalisation ne peuvent être changées que par assentiment réciproque ou à cinq ans d'avance. Plus, les accords relatifs au programme canadien d'assistance ne devraient expirer qu'en 1970. J'ose espérer que les provinces tiendront à tirer parti des avantages à longue échéance de cette proposition fédérale qui leur accordera pleine responsabilité dans la gestion de ces programmes. Par leurs actions, les provinces ratifieraient ainsi les liens de la Confédération en permettant une plus grande uniformité dans l'application des lois et des impôts fédéraux.

Entre autres questions qui seront justement soulevées sur ces arrangements éventuels, on se demandera si les programmes d'hospitalisation et d'assistance seront maintenus après 1970 et si les prestations continueront d'être "transférables" entre les provinces, ou encore si les normes de cette envergure sont établies, il est difficile de concevoir qu'un gouvernement les révoque, vu le besoin auquel ils répondent et l'appui général dont ils jouissent. Quant à la "transférabilité" et aux normes des programmes, nous proposons un accord intergouvernemental général qui contiendrait trois dispositions. Tout d'abord, les gouvernements aux deux paliers consentiraient à maintenir le mécanisme de consultation intergouvernementale qui a été conçu dans le but d'examiner et de discuter le développement et le perfectionnement des programmes; ils conviendraient de continuer à participer à ces consultations. En deuxième lieu, le gouvernement fédéral s'engagerait à continuer à offrir ses services techniques et administratifs à toute province qui lui en ferait la demande, afin de soutenir et d'améliorer les normes des programmes. Troisièmement, les provinces consentiraient à maintenir des conditions de résidence uniformes à l'égard de toutes les mesures relatives à la santé et à la sécurité sociale là où des prestations aux familles et aux particuliers sont en cause.

Nous recommandons que le coût de cette dernière disposition serait réparti de façon inégale entre les diverses provinces, car celles où l'immigration dépasse l'émigration assumeraient un fardeau financier net. Reconnaissant ce fait, le gouvernement fédéral propose d'offrir des "subventions spéciales" annuelles qui seraient versées à toute province qui maintient les règlements agréés au sujet de la résidence et où se produit une immigration nette. Les subventions seraient égales au chiffre net de l'immigration annuelle multiplié par le coût per capita.

provinces. Il s'agit de l'assurance-hospitalisation, du programme canadien d'aide et de la partie permanente des subventions à l'hygiène. Nous proposons de procéder en deux étapes.

Tout d'abord, le gouvernement fédéral inviterait les provinces à faire la première démarche en vue d'obtenir plus d'indépendance et de responsabilité en matière fiscale en acceptant une nouvelle forme de paiement à l'égard de ces programmes à compter du 1^{er} janvier 1967. Cette compensation comprendrait trois parties: le transfert aux provinces de dix-sept points de l'impôt sur le revenu des particuliers; la péréquation artériente à ces dix-sept points d'impôt selon la formule générale de péréquation; enfin un paiement de rajustement qui porterait l'indemnisation totale à chaque province au niveau de la part fédérale du coût réel des trois programmes.

Le transfert de l'impôt revêtirait la forme d'une réduction de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et d'une hausse correspondante de l'impôt provincial. Si nous présumons que toutes les provinces acceptent cette ligne de conduite, la hausse des revenus provinciaux se trouvera automatiquement incluse dans la formule générale de péréquation, ce qui mènera à un nivellement de ce transfert d'impôt. Le troisième élément de compensation est un paiement de rajustement égal dans chaque province à la différence entre la part fédérale du coût annuel des trois programmes en question et la valeur pour cette province du transfert d'impôt et de la péréquation qui s'y rapporte.

Il semblera évident que cet arrangement n'accordera pas aux provinces une responsabilité entière à l'égard des mesures sociales, car la compensation totale pour chaque province continuera à reposer sur le coût réel des programmes normaux. Il faudra pour cela maintenir les programmes à frais partagés dans leur forme actuelle afin de déterminer leurs coûts. La seconde étape consistera donc à rendre la compensation fédérale entièrement indépendante des coûts des programmes, en d'autres termes une compensation non conditionnelle. On y arrivera par un taux de croissance des paiements d'ajustement, après une date donnée; ce taux sera fondé sur des facteurs objectifs sans rapport aux coûts des programmes. Après cette date, la compensation aux provinces augmenterait indépendamment des coûts et, presque certainement selon la formule que nous proposerons, de façon plus rapide que le coût de ces programmes.

Je propose que cette seconde mesure soit prise le 1^{er} avril 1970. A cette date le gouvernement fédéral éliminerait les conditions que les provinces doivent observer aux termes des programmes à frais partagés en question. Je n'ai pas suggéré l'adoption immédiate de cette forme de compensation parce qu'il n'est que juste de permettre aux provinces de constater comment ce régime fonctionne avant de lui donner sa forme finale. Ceci revêtirait une importance particulière si des changements à cet égard étaient proposés et adoptés pour donner suite aux divers rapports des commissions royales d'enquête, ce qui occasionnerait

Nous devons en même temps admettre que l'usage continu et cumulatif des programmes à frais partagés en des domaines relevant principalement de la juridiction provinciale ferait qu'une proportion toujours plus forte des budgets provinciaux serait consacrée à des programmes dont le coût est partagé par le gouvernement fédéral; ceci donnerait lieu à une influence sur les décisions des gouvernements provinciaux. En conséquence, les responsabilités des provinces en matière de fiscalité s'en trouveraient amoindries, et celles-ci se trouveraient entravées dans l'établissement de leurs propres priorités.

Il nous faut aussi reconnaître que les provinces tiennent de plus en plus à assumer pleine responsabilité pour l'élaboration et l'application de leurs programmes. Leur capacité à ce faire a augmenté depuis la guerre. Ceci est surtout remarquable dans le cas du Québec, où les objectifs particuliers de nature sociale et culturelle ont exercé une influence constante et dominante sur la façon dont cette province aborde les relations fédérales-provinciales. Une pleine reconnaissance de ces faits et de ces changements mènera sûrement à la conclusion que ce qui convenait à la dernière génération ne convient peut-être plus aujourd'hui.

C'est pour ces raisons que le gouvernement fédéral a présenté sa loi sur les programmes établis (Arrangements provinciaux) qui a permis aux provinces de se "retirer" de certains programmes à frais partagés, en attendant l'élaboration de dispositions plus permanentes. Vu qu'une seule province a exercé ce droit, il en est résulté l'application de lois fédérales différentes et de taux d'impôts fédéraux inégaux à travers le Canada.

Tenant compte de toutes ces considérations, nous avons décidé de proposer un important changement dans la conception que se fait le gouvernement fédéral des programmes à frais partagés. Nous proposons certaines mesures selon lesquelles l'influence cumulative et continue sur les décisions prises par les provinces à la suite d'initiatives antérieures dans les domaines de compétence principale sera graduellement éliminée. Ceci signifiera la disparition des conditions fédérales relatives à certains programmes bien établis et la prise en charge par les provinces de la responsabilité de ces programmes. Lorsqu'il s'agit de financement de certains projets temporaires, ou lorsque d'importantes obligations fédérales doivent être remplies, nous proposerons de maintenir l'usage de programmes à frais partagés, mais pas nécessairement dans leur forme actuelle.

En discutant la nouvelle conception, je ferai une distinction entre les programmes sociaux et économiques.

Mesures sociales: En ce qui concerne la première de ces catégories, les mesures sociales, nous sommes d'avis que les conditions fédérales touchant les trois grands programmes établis dans des domaines de compétence provinciale devraient disparaître dès qu'il sera possible de remettre toute la responsabilité aux

Les arrangements de transition stipuleraient que toute province qui devrait recevoir moins en vertu de la nouvelle formule qu'en vertu de l'ancienne, verrait ses paiements réduits graduellement; ainsi la réduction des paiements de péréquation serait en grande partie compensée par l'augmentation des autres revenus.

Je veux aussi dire un mot au sujet des subventions spéciales versées aux provinces atlantiques dans le cadre des présents arrangements de péréquation. On m'informe que ces subventions ont été instituées à une époque où la formule de péréquation ne tenait pas compte des revenus provinciaux autres que ceux provenant de l'impôt sur le revenu et des impôts sur les successions. Ces subventions étaient fixes - elles n'ont pas été augmentées comme l'ont été les paiements de péréquation; de plus elles n'ont pas été offertes aux autres provinces dont la capacité fiscale était faible, notamment le Québec. Dans cette province la population ayant un revenu inférieur à 80 pour cent de la moyenne nationale est plus considérable que dans les quatre provinces de l'Atlantique réunies. La formule que nous proposons comble ces déficiences, ce qui explique les augmentations marquées des paiements aux provinces de l'Atlantique et, en particulier, la forte augmentation revenant au Québec. Ces augmentations de la péréquation amélioreront la situation de chacune des provinces de l'Atlantique; mais si l'une ou l'autre de ces dernières préfère continuer le régime actuel, i.e., la formule actuelle de péréquation et les subventions spéciales qui y sont rattachées, nous serions disposés à leur permettre ce choix.

Qu'on me permette enfin de dire un mot de la stabilité des paiements de péréquation aux termes de la formule proposée. Ces paiements varieront - ce qu'ils sont d'ailleurs censés faire - en fonction de la capacité d'imposition de chaque province. Ils ne résoudront pas toutefois le problème d'un déclin général dans les revenus des provinces, advenant un recul économique. Il nous semble peu opportun de chercher à faire face à une situation générale de ce genre par des garanties de stabilisation fournies aux seules provinces qui reçoivent des paiements de péréquation, comme c'est le cas présentement. Je proposerais donc un plan de stabilisation générale des revenus dont les dix provinces pour-

ont profiter également.

Nouvelle conception des programmes à frais partagés

Je passe maintenant au second aspect important des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux, c'est-à-dire à l'utilisation des programmes à frais partagés. La plupart des Canadiens admettront que les programmes à frais partagés tels que l'assurance-hospitalisation et l'aide aux vieillards et aux chômeurs ont grandement contribué au progrès des conditions sociales dans tout le Canada. La plupart des Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral conserve un moyen de réaliser à l'avenir de nouveaux progrès sociaux et économiques dans tout le pays.

ESTIMATION DES PAIEMENTS DE PÉREQUATION AUX PROVINCES
SELON LES PROPOSITIONS FÉDÉRALES DE SEPTEMBRE 1966 ET DES ARRANGEMENTS ACTUELS
(Les chiffres de 1966-1967 sont utilisés à titre d'exemple)

(Tous les montants sont estimatifs)

| Province | Total des paiements | | | Paiement par habitant | | | Paiement en pourcentage des revenus provinciaux provenant de sources provinciales(2) | | |
|-----------------------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------|------------------|--|-----------------------|-----------------|
| | Formule actuelle (1) \$000'000 | Formule proposée \$000'000 | Changement \$000'000 | Formule actuelle (1) \$ | Formule proposée \$ | Changement \$ | Formule actuelle (1) % | Formule proposée % | Changement % |
| Terre-Neuve | 37.2 | 59.8 | + 22.6 | 73.96 | 118.89 | + 44.93 | 49.9 | 80.3 | + 30.4 |
| Île du Prince-Édouard | 10.6 | 10.8 | + 0.2 | 98.15 | 100.00 | + 1.85 | 73.1 | 74.5 | + 1.4 |
| Nouvelle-Écosse | 50.2 | 69.0 | + 18.8 | 66.14 | 90.91 | + 24.77 | 46.7 | 64.1 | + 17.4 |
| Nouveau-Brunswick | 44.6 | 60.3 | + 15.7 | 71.25 | 96.33 | + 25.08 | 46.6 | 62.9 | + 16.3 |
| Québec | 149.5 | 235.3 | + 85.8 | 26.08 | 41.04 | + 14.96 | 10.7 | 16.9 | + 6.2 |
| Ontario | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Manitoba | 27.5 | 29.1 | + 1.6 | 28.68 | 30.34 | + 1.66 | 14.5 | 15.4 | + 0.9 |
| Saskatchewan (3) | 33.2 | 27.2 | - 6.0 | 34.84 | 28.54 | - 6.30 | 13.2 | 10.9 | - 2.3 |
| Alberta | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Colombie-Britannique | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Total | 352.8 | 491.5 | +138.7 | | | | | | |

- Remarques: (1) Les montants de la rubrique "formule actuelle" comprennent les subventions spéciales aux provinces Atlantiques.
- (2) "Revenus provinciaux provenant de sources provinciales" consistent en revenus généraux nets provinciaux moins les contributions du gouvernement fédéral (d'après le B.F.S.) c.-à-d. qu'ils comprennent tous les revenus provinciaux provenant d'impôts, permis, droits, amendes, etc.
- (3) Le paiement à la Saskatchewan dans la colonne "formule proposée" est un paiement qui serait versé en 1967-1968 et diminuerait de 1967-1968 à 1971-1972.

soins fiscaux de l'ensemble des provinces, i.e., prévoir une augmentation au rythme de la croissance de leurs responsabilités et en même temps tenir compte des variations relatives dans les capacités fiscales des provinces. Enfin, si nous voulons trouver une formule qui réponde à ces exigences, nous ne devons admettre que les facteurs objectifs, tout en admettant le besoin de résoudre les problèmes spéciaux qui pourront surgir durant le passage du présent au nouveau régime.

La formule proposée est conçue en vue de répondre à toutes ces exigences. Elle prévoit que toute province ou les taux d'impôts moyens provinciaux (et non ses propres taux d'impôt) produisent moins de revenus par tête que le rendement moyen dans l'ensemble des provinces aurait droit à un paiement de péréquation. Voici comment se calculerait ce paiement. Il faudrait déterminer les bases générales des impôts provinciaux, i.e., l'assiette fiscale de chaque source de revenu - ainsi que le niveau moyen des taux en vigueur dans l'ensemble des provinces. Nous appliquerions ensuite ce taux moyen de taxation à l'assiette fiscale de chaque province, afin de découvrir si le rendement per capita dans cette province est inférieur à la moyenne nationale. Si le rendement global des revenus d'une province calculé de cette façon était inférieur à la moyenne nationale, le gouvernement fédéral comblerait l'écart par des paiements de péréquation.

On ne permettra de souligner les principales caractéristiques de cette formule. Elle tient compte de toutes les sources de revenus, et non pas seulement de quelques-unes choisies de façon arbitraire (comme le faisaient les formules précédentes). La nouvelle formule repose sur les pratiques fiscales actuelles des provinces prises dans leur ensemble et elle égalise les revenus provenant des taux moyens de taxation. Elle n'utilise pas de taux provinciaux fixés arbitrairement, comme le fait la formule actuelle. Elle prévoit de façon automatique une augmentation des paiements aux provinces bénéficiaires de la péréquation, à mesure que croissent les obligations provinciales et que celles-ci sont réduites par la moyenne des taux de taxation dans l'ensemble des provinces. Ceci fait contraste avec la présente formule selon laquelle les augmentations de paiements correspondent à l'accroissement du rendement des impôts, mais à des taux fixes ou prédéterminés. Les résultats annuels de la formule s'ajusteront automatiquement - soit à la hausse soit à la baisse - sur les variations relatives dans la prospérité et la capacité fiscale des différentes provinces.

La formule proposée coûtera au gouvernement fédéral, dans sa première année d'application, quelque \$490 millions, soit environ \$140 millions de plus que la formule actuelle. Ces estimations reposent sur l'application hypothétique de la formule proposée aux revenus de 1966-67. Elles tiennent compte aussi des arrangements provinciaux qui s'imposent dans le cas de réduction considérable dans les paiements faits à quelque province en vertu de la nouvelle formule, comparativement à l'ancien. Les résultats par province apparaissent ci-dessous.

à peu près la totalité de l'impôt sur l'essence. Les gouvernements provinciaux-municipaux perçoivent presque la totalité des recettes provenant des impôts fonciers et des droits sur les richesses naturelles.

Les recettes et les dépenses du gouvernement fédéral augmentent elles aussi mais à un rythme plus lent. Le gouvernement fédéral a pu, par le passé, grâce à une augmentation de ses recettes plus rapide que ses dépenses, faciliter l'augmentation des recettes provinciales par une réduction ou un abatement progressif de certains impôts fédéraux.

D'après les études faites pour le comité sur le régime fiscal, certaines perspectives se révèlent: les dépenses provinciales-municipales vont continuer à croître plus rapidement que celles du gouvernement fédéral; les dépenses des provinces et des municipalités augmenteront aussi plus rapidement que leurs recettes provenant des impôts existants; par ailleurs, les recettes du gouvernement fédéral provenant des impôts existants à un rythme à peu près égal au rythme de croissance de ses dépenses.

Ce sont là les perspectives d'ordre fiscal dont nous avons dû tenir compte dans l'application de nos principes directeurs. C'est dans ce contexte que j'aborde maintenant les propositions du gouvernement fédéral.

Nouvelle formule de péréquation

Les arrangements relatifs à la péréquation constituent l'un des quatre aspects principaux des relations fiscales fédérales-provinciales. La péréquation, conçue en vue de permettre à tous les canadiens d'avoir accès à des services provinciaux adéquats, représente l'un des dividendes de l'unité du Canada. Là où les facteurs naturels ou humains ont canalisé une part des richesses du pays supérieure à la moyenne vers certaines régions, il faut que ces richesses soient redistribuées de manière à ce que toutes les provinces puissent fournir à leurs ressortissants une somme de services essentiels raisonnablement équivalente, sans avoir à imposer un fardeau de taxes trop onéreux.

En vue d'atteindre ce but et dans l'esprit des premiers et troisième principes énoncés ci-dessus nous avons conclu que nous devons entreprendre une réforme fondamentale de nos arrangements de péréquation. À l'avenir, nous devons nous efforcer de mesurer l'ensemble du potentiel de revenu ou capacité fiscale des provinces - afin de mettre au point, pour ainsi dire, un indice plus complet de prospérité - au lieu de la mesure incomplète actuelle. Au lieu de choisir certains impôts et d'égaliser leur rendement au niveau des deux plus riches provinces, nous devons tenir compte de tous les revenus provinciaux et garantir leur rendement au niveau de la moyenne nationale. Cela serait beaucoup plus coûteux pour la trésorerie fédérale mais aussi plus équitable. La formule de péréquation devra tenir compte des be-

Depuis le début des années 50 les dépenses provinciales et municipales sont passées d'un niveau inférieur à 50 pour-cent de la dépense fédérale à un niveau supérieur à la totalité de celle-ci. L'utilisation par les provinces des principaux domaines d'impôt s'est accrue en proportion. Toutes les provinces reçoivent présentement vingt-cinq pour-cent de l'impôt sur le revenu des particuliers et le Québec reçoit un pourcentage supplémentaire de 23 points parce qu'il assume des dépenses supplémentaires en vertu de son retrait de certains programmes à frais partagés. Les dix provinces, prises ensemble, touchent presque vingt-cinq pour-cent de l'impôt sur le revenu des sociétés payé au Canada. Elles perçoivent environ quarante pour-cent de tous les impôts sur les denrées et produits, y compris le même pourcentage envi-ron des taxes générales, de vente, quelque cinquante pour-cent de la taxe (ou majorations de prix) sur les boissons alcooliques et

Fiscale

La perspective qu'offrent les cinq prochaines années en matière

Voilà donc les principes ou les objectifs qui nous ont servi de guide dans l'élaboration de notre conception des nouveaux arrangements fiscaux. Avant de discuter l'application de ces principes aux quatre principaux éléments des relations fiscales - les arrangements de répartition, l'utilisation de programmes à frais partagés, le partage des domaines d'impôts et les relations intergouvernementales en matière économique et fiscale, il convient de voir quelles sont les perspectives de la fiscalité canadienne qui servira de cadre au cours des cinq prochaines années.

(6) Les arrangements fiscaux devraient tendre à procurer le moyen d'harmoniser les politiques et les priorités des gouvernements fédéral et provinciaux.

(5) Ils devraient conduire à des dispositions uniformes dans les arrangements intergouvernementaux et à une application également uniforme des lois fédérales dans toutes les provinces.

(4) Ils devraient donner au gouvernement fédéral suffisamment de pouvoirs en matière fiscale pour remplir ses responsabilités économiques et monétaires tout en acquittant ses comptes. Tout particulièrement, ils devraient, dans toutes les provinces, réserver au gouvernement fédéral une part suffisante du domaine de l'impôt sur le revenu - tant des particuliers que des sociétés pour la réalisation d'un double objectif: permettre d'utiliser le taux et la forme de cet impôt à des fins économiques et d'en arriver à un degré raisonnable d'équité dans l'incidence de la fiscalité dans l'ensemble du Canada.

(3) Les arrangements fiscaux devraient, grâce à un régime de répartition, permettre à chaque province de fournir des services publics suffisants sans avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces.

sources et du développement économique.

De cette évolution sont nés un rôle nouveau et différent pour le gouvernement fédéral et de nouvelles interprétations du rôle des provinces. Le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité de voir à ce que les provinces moins bien pourvues puissent, comme les autres grâce à un régime de paiements de péréquation, financer les obligations nouvelles et plus lourdes qui leur sont échues. Les gouvernements provinciaux, à leur tour, ont augmenté leur taxation et leurs dépenses. Ainsi les provinces jouent un rôle accru dans les finances publiques et dans l'économie. Au cours de ces divers changements, plusieurs programmes des gouvernements fédéral et provinciaux, ceux-ci agissant dans leur propre domaine constitutionnel, ont fini par chevaucher, rendant ainsi nécessaire leur harmonisation.

Voilà donc les forces dont le fédéralisme de l'avenir doit tenir compte. Il nous faudra, d'une façon ou d'une autre, concevoir des méthodes qui permettront à un gouvernement fédéral vigoureux de remplir les fonctions économiques et sociales qui lui reviennent, sans toutefois nuire à la liberté et au rôle des provinces dans le domaine fiscal. Par ailleurs, nous devons trouver des moyens de renforcer la capacité des provinces à fournir des services en volume accru et d'une qualité supérieure existés par la population, sans cependant nuire au gouvernement fédéral ou l'obliger à avoir des lois différentes dans diverses parties du Canada; de telles différences pourraient affaiblir la capacité du gouvernement fédéral dans l'exercice de son rôle en tant que gouvernement de tous les citoyens canadiens et de son devoir d'assurer une protection égale aux intérêts de tous.

En d'autres termes nous ne pouvons, au Canada, résoudre les problèmes du fédéralisme du vingtième siècle en subordonnant un niveau gouvernemental à un autre. Nous ne pouvons non plus y réussir en adoptant un genre de fédéralisme comparativement qui citerait les gouvernements fédéral et provinciaux à fonctionner isolément. Il nous faut trouver une autre formule.

Pour asseoir les discussions que nous allons entreprendre sur une base sérieuse, il nous faut d'abord définir certains principes directeurs qui découlent d'une appréciation générale des objectifs que le fédéralisme de l'avenir doit poursuivre. Voici, dans cet optique, les principes qui, selon nous, devraient guider l'élaboration d'un régime des rapports fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

(1) Les arrangements fiscaux devraient rendre possible aux gouvernements fédéral et provinciaux l'accès aux ressources fiscales leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions constitutionnelles.

(2) Ils devraient faire en sorte que chaque gouvernement demeure responsable à ses électeurs de ses décisions relatives à la fiscalité et que chaque gouvernement tienne compte de leurs effets sur les autres gouvernements.

ont déjà été fortement influencées par les études récentes sur l'histoire des relations fiscales fédérales-provinciales au Canada et sur les perspectives des finances publiques au pays.

Je me propose de soumettre à la considération du Comité les propositions du gouvernement fédéral relatives aux arrangements fiscaux pour la prochaine période de cinq ans et d'expliquer les principes dont elles s'inspirent. Il nous a semblé préférable au point de départ de ne pas penser en termes de propositions spécifiques mais d'envisager l'ensemble des relations fédérales-provinciales afin de dégager les principes d'une approche nouvelle et inédite à nos problèmes.

Les objectifs du fédéralisme canadien

Il nous paraît évident que le fédéralisme de l'avenir devra reconnaître, encore plus que le fédéralisme du passé, que les arrangements entre gouvernements doivent répondre à deux objectifs poursuivis par les "Pères de la Confédération". Le premier de ces objectifs est d'établir un régime fédéral où les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux dans la gestion des affaires publiques au Canada sont bien définis. Le second objectif est de trouver le moyen d'assurer le progrès social et le développement culturel de nos deux communautés tout en conservant les héritages enrichissants qui nous sont venus d'autres pays. C'est dans ce double objectif que se trouve l'originalité de l'esprit du fédéralisme canadien et des arrangements intergouvernementaux qui en découlent.

L'évolution économique et sociale qui s'est produite au cours de ce premier siècle a changé notablement les rôles des gouvernements tant fédéral que provinciaux et la nature de leurs rapports. La crise économique, la guerre et les années de reconstruction ont appris aux gouvernements qu'ils doivent assumer la tâche nouvelle et ardue de gérer leurs économies en vue d'assurer le plein emploi et une croissance économique équilibrée. Le gouvernement fédéral a endossé la responsabilité première de ce rôle au Canada. Ces années nous ont aussi appris que tous les Canadiens, où qu'ils soient, s'attendent à bénéficier de certains services gouvernementaux et aussi à ce que leurs gouvernements, fédéral et provinciaux, mettent sur pied les mécanismes permettant de les assurer.

Durant ces mêmes années le rôle des provinces a également connu une importante expansion. Ce rôle agrandi découle de nombreux facteurs: les exigences accrues des populations provinciales, des changements d'ordre technologique, l'expansion urbaine qui a suscité de nouveaux besoins et une conception progressive du potentiel des provinces chez les hommes politiques. C'est ainsi que l'envergure et la portée des attributions des gouvernements provinciaux se sont accrues exigeant des programmes nouveaux dans les domaines de la santé et du bien-être social, de l'éducation, de l'expansion urbaine, des transports et des res-

Déclaration de

L'HONORABLE M. W. SHARP

Ministre des Finances

du

Canada

au

Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial

Ottawa, Canada

Le mercredi 14 septembre 1966

Avant-propos

C'est maintenant de tradition au Canada, pour le gouvernement fédéral et les provinces, de se réunir tous les cinq ans pour négocier de nouveaux accords fiscaux. Peut-être est-ce à la fois un événement fortuit et heureux que cela survienne cette année, un an avant les célébrations du Centenaire du Canada. Il convient en effet que nous exposions nos différences de vues, inévitables et normales, avant de souligner les forces qui nous unissent. Aussi j'espère que nous pourrions marquer le début du second centenaire du Canada par des accords intergouvernementaux tournés vers l'avenir.

Cependant ce n'est pas par pur hasard que nous entamons ces discussions beaucoup mieux préparées que par le passé en vue de préciser et de clarifier les principes fédératifs qui doivent nous guider, et de résoudre les problèmes d'ordre technique auxquels nous aurons inévitablement à faire face. Nous le devons au Comité sur le régime fiscal créé lors de la Conférence fédérale-provinciale de mars-avril 1964, à la suggestion du premier ministre du Canada. D'après les termes mêmes du communiqué de la Conférence, "la nature et la portée des impôts fédéraux et provinciaux devraient être revus conjointement à la lumière des responsabilités financières qui incombent de nos jours aux deux parties de gouvernement." Je me rappelle que le premier ministre en a parlé comme d'un comité qui sort de l'ordinaire, et dont l'examen exigerait un esprit averti et prudent. J'espère que nous pourrions répondre, au moins partiellement, aux espoirs suscités par nos travaux.

Le secrétaire du Comité fera rapport sur le travail accompli sous ses auspices et par le Comité permanent des fonctionnaires ainsi que sur les études des gouvernements fédéral et provinciaux préparatoires à notre examen. Je puis dire des mainte-

CANADA

du

MINISTRE DES FINANCES

L'HONORABLE M. W. SHARP

DÉCLARATION DE

Comité du régime fiscal

Quatrième réunion

Salle du Sénat

Ottawa, les 14 et 15 septembre

Projet d'ordre du jour

- I. La situation économique considérée en rapport avec les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.
- II. Principes généraux devant guider l'élaboration des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pour la période 1967-1972.
- III. Dispositions relatives aux paiements de péréquation.
- IV. Arrangements relatifs au partage des impôts.
- V. Ligne de conduite éventuelle concernant les programmes à frais partagés.
- VI. Autres aspects des arrangements fiscaux.
- VII. Calendrier des réunions.
- VIII. Autres questions.

MANDAT DU COMITE DU REGIME FISCAL

1. Les tendances à prévoir pendant la période 1967-1972 dans les dépenses publiques du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités, compte tenu des grandes priorités qui seront vraisemblablement accordées par les gouvernements aux dépenses à affecter aux programmes importants qui se disputent les fonds disponibles;
2. Les problèmes posés par le financement de ces dépenses et leur rapport avec les circonstances économiques à prévoir, le niveau probable des frais nécessités par les services et installations publics et le niveau éventuel des dettes gouvernementales;
3. La politique générale à suivre en matière de programmes conjoints pendant la période 1967-1972;
4. Les domaines fiscaux qui devraient être utilisés exclusivement par le gouvernement fédéral et par les provinces et les municipalités, et les domaines où l'occupation conjointe est souhaitable;
5. Les arrangements à prendre à l'égard des domaines fiscaux occupés conjointement;
6. Les rapports des subventions de péréquation aux exigences fiscales et aux capacités fiscales des provinces, et les meilleurs arrangements possibles de péréquation pour la période 1967-1972;
7. La liaison future entre les gouvernements relativement aux questions fiscales et économiques;
8. Autres questions connexes.

Le présent volume réunit les déclarations officielles des chefs des délégations fédérale et provinciales à la réunion que le Comité du régime fiscal a tenue à Ottawa les 14 et 15 septembre derniers*. Cette réunion était la première d'une série de rencontres dont l'objet est l'étude des questions de politique qui se dégagent au cours de la mise au point des nouveaux arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pour la période quinquennale de 1967 à 1972. Ces déclarations exposent les vues du gouvernement fédéral et des divers gouvernements provinciaux sur cet important sujet.

Le Comité du régime fiscal, qui est composé de ministres fédéraux et provinciaux, s'est vu attribuer la tâche de mener une étude conjointe de la nature et de la portée des impôts fédéraux et provinciaux en fonction des obligations d'ordre financière qui incombent de nos jours aux gouvernements fédéral et provinciaux. Le Comité du régime fiscal a été établi par la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui s'est déroulée à Québec en mars et avril 1964. Il a tenu sa première séance en octobre de la même année. C'est alors qu'il a reçu son mandat et convenu de certaines études de nature à lui faciliter la tâche. On trouvera le texte du mandat à la fin de cet avant-propos.

Depuis lors, le Comité s'est réuni trois fois. Sa deuxième réunion a eu lieu en juillet 1965. Il a reçu à cette occasion un rapport sur l'état d'avancement des études qui étaient conduites sous ses auspices. Il s'est réuni de nouveau en décembre 1965. Il a alors reçu communication à titre confidentiel d'extrapolations sur cinq ans des recettes et des dépenses des gouvernements, travail exécuté en collaboration par des fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux. Puis, à la lumière de cette documentation et à la suite de plusieurs réunions de fonctionnaires qui ont porté sur les aspects techniques des questions de politique, le Comité, à sa réunion des 14 et 15 septembre, a eu sa première discussion en règle sur les arrangements fiscaux.

* On remarquera l'absence de déclaration de Terre-Neuve. Cette province, même si elle était représentée à la réunion, n'a fait aucun exposé officiel.

TABLE DES MATIÈRES

Page

Avant-propos..... 5

Ordre du jour..... 7

Exposés initiaux et mémoires des
Gouvernements fédéral et provinciaux*

Le Gouvernement du Canada..... 11

La province d'Ontario..... 35

La province de Québec..... 53

La province de la Nouvelle-Ecosse..... 65

La province du Nouveau-Brunswick..... 89

La province du Manitoba..... 97

La province de la Colombie Britannique..... 111

La province de l'Île du Prince-Edouard..... 123

La province de Saskatchewan..... 133

La province d'Alberta..... 143

Communiqué publié à la fin de la réunion
fédérale-provinciale (régime fiscal)
le 15 septembre 1966..... 151

*La province de Terre-Neuve n'a présenté aucun exposé
officiel à l'ouverture de la réunion.

Errata

1. Page 20 - La première phrase du dernier paragraphe devrait être la dernière phrase de l'avant dernier paragraphe.
2. Page 33 - L'expression Province d'Ontario devrait se lire Province de l'Ontario.
3. Page 87 - Le mot Finance devrait se lire Finances.
4. Page 92 - Le chiffre "trente" dans la première ligne du septième paragraphe devrait être remplacé par le chiffre dix-huit.

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
IMPRIMEUR DE LA REINE ET CONTRÔLEUR DE LA PAPERIE
OTTAWA, 1966

No de cat: Z2-1964/1-4

Ottawa
Septembre 14 et 15
1966

COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL
DU
RÉGIME FISCAL

CANADA



Ottawa
Septembre 14 et 15
1966

COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL
DU
RÉGIME FISCAL



8430

